ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM

Bambang Qomaruzzaman

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM

Bambang Qomaruzzaman

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Analisa Kebijakan Publik dibutuhkan untuk para pembelajar dan praktisi Manajemen atau Administrasi Pendidikan. Alasannya sangat jelas, setiap penyelenggaraan pendidikan niscaya dikenai kebijakan. Entah kurikulum atau standard-standard mutu penyelenggaraan. Belum lagi adanya perubahan UU Pendidikan yang bisa berarti perubahan isu dan fokus pendidikan. Semua kebijakan itu harus dioperasionalkan oleh lembaga pendidikan. Sebelum dilaksanakan, tentu ahrus dipahami. Karena bagaimana mungkin melaksanakan sesuatu yang tak bisa dipahami. Buku ini hadir untuk niat seperti itu.

Ada banyak beredar buku-buku Analisis Kebijakan Publik dan Analisis Kebijakan Pendidikan. Beberapa buku karya asli penulis Indonesia, beberapa lagi karya terjemahan. Namun buku ini memiliki keistimewaan, paling tidak memiliki nilai tambah dibandingkan buku-buku yang sudah ada.

Pertama, buku ini mencoba menyederhanakan beberapa teori. Ada kesabaran penulis untuk mengurai satu persatu pernyataan teoeritis. Bahkan ada beberapa bagan dari penulis Kebijakan Publik terkenal seperti William Dunn dan R Dye yang dengan sabar diurai

satu persatu. Penguraian ini membuat bagan-bagan tersebut menjadi mudah dipahami, dan logikanya dapat ditangkap.

Kedua, buku ini menyajikan teori-teori kebijakan publik beserta logika yang menyertainya. Tentu ada banyak buku mengemukakan teori, namun apa logika di belakang teori itu tak sempat dikemukakan. Buku yang ditulis agar pembaca mengerti alur pikir atau logikanya seperti ini dibutuhkan.

Ketiga, buku ini mengajukan paradigam pendidikan Islam dan Maqashid Syar'iyah sebagai standard nilai kebijakan public di bidang pendidikan. Ini nilai beda yang jarang ditemukan. Tentu saja, kedua teori itu masih belum tuntas, seperti diakui penulisnya, namun tetap penting sebagai rintisan.

Karena itu, selamat membaca!

Penerbit.

1

APA ITU KEBIJAKAN?

whatever governments choose to do or not to do

Kebijakan bukanlah kebijaksanaan.

Kebijakan di sini terjemahan dari *policy* yang terkait dengan konsep pengaturan ruang public. Ini terkait teori politik. Pada zaman dahulu, misalnya di zaman Aristoteles, sudah dibedakan ruang privat dan publik. Ruang privat adalah ruang pribadi di dalam rumah tangga, di *oikos*. Di dalam *oikos* kepentingan pribadi boleh dibicarakan bahkan harus diperjuangkan. Orang-orang yang sudah selesai urusan *oikos*-nya akan terlibat dalam urusan bersama di ruang public. Di ruang public inilah dibicarakan aturan hidup bersama agar kepentingan dari masing-masing oikos tidak saling bergesekan, dan pencapaian masing-masing oikos bahkan dapat memperkuat ruang public. Pengaturan ruang public ini disebut ilmu politik.

Nah, para pengelola ruang public ini sederhananya disebut pemerintah. Ia mengeluarkan sejumlah ketentuan bahwa warga harus begini atau begitu. Ketentuan untuk warga di ruang public yang dilakukan pemerintah ini disebut *policy*.

Kenapa diartikan jadi kebijakan? Tak ada yang tahu asal muasal penerjemahan ini, namun bisa ditelusuri alasannya. Pemerintah tak sembarang mengeluarkan ketentuan. Ada banyak masalah di

ruang public, idealnya semuanya harus diselesaikan: entah lewat tindakan langsung atau aturan tertentu. Kenyataannya tidak demikian. Ada yang ditangani, ada yang dibiarkan, ada yang ditunda sambil menunggu masalahnya membesar atau meredup, ada yang meminta pihak lain yang menangani. Mungkin karena apa yang dilakukan pemerintah didasarkan pada pertimbangan dan pilihan tertentu, maka *policy* disebut sebagai kebijakan.

Bijak dalam bahasa Indonesia bisa berarti "penuh pertimbangan". Seorang hakim disebut "bijak" karena dalam memutuskan suatu perkara, ia melakukan sejumlah "pertimbangan agar adil". Demikian pula pemerintah saat mengemukakan satu aturan, ketentuan, atau tindakan; semuanya dilakukan dengan penuh pertimbangan.

Kebijakan adalah keputusan yang dikeluarkan pihak berwenang mengenai suatu persoalan. Misalnya, di lingkungan kita ada pengumuman "1 x 24 jam tamu harap lapor". Pengumuman itu adalah kebijakan pihak berwenang di lingkungan untuk mengontrol pendatang dan memastikan lingkungannya aman dari pihak yang tak dikenali. Kebijakan bersifat seperti keputusan yang mengatur. Ada juga aturan di asrama kost-kostan yang melarang tamu lebih dari jam 21, aturan masjid agar HP dimatikan saat shalat berlangsung, dan sejumlah aturan lainnya. Semua itu bisa disebut sebagai kebijakan. Kebijakan atau *policy* bisa juga disebut *plan of action*, rencana tindakan atau keputusan resmi, yang dikeluarkan pemerintahan atau organisasi.

Kebijakan ini terkait dengan ruang publik. Aturan 1x 24 jam terkait dengan orang-orang atau masyarakat di lingkungan RT/RW. Aturan asrama berlaku bagi penghuni asrama, aturan masjid juga berlaku bagi jemaahnya. Lingkungan RT/RW, asrama, masjid adalah ruang public kecil. Ruang public lainnya bisa satu kelurahan, satu kecamatan, propinsi, atau Negara. Misalnya aturan *lockdown* atau PPKM selama pandemic Covid-19. Aturan PPKM adalah kebijakan

yang dikeluarkan Negara untuk mengatasi masalah penularan wabah Covid-19.

Di sisi lain, kebijakan bisa juga dikeluarkan oleh organisasi bagi anggotanya. Sekolah adalah organisasi, di dalamnya ada sejumlah orang dan sumber daya lain yang dikelola untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk bisa mendorong sejumlah orang mencapai tujuan organisasi, niscaya ada aturan main yang dikeluarkan organisasi mengenai apa yang boleh dan tidak. Aturan main dalam organisasi itu adalah kebijakan. Sekolah sebagai organisasi pendidikan memiliki aturan-aturan yang harus ditaati oleh semua sumber daya manusia di dalamnya, entah guru, tenaga kependidikan, siswa, atau orang tua siswa.

Sekolah tak hanya memiliki kebijakan tertentu, namun dikenai kebijakan dari organisasi di atasnya. Satu sekolah yang berada di bawah Yayasan tertentu, niscaya dikenai kewajiban mematuhi kebija-kan Yayasan itu. Lalu karena sekolah itu ada di suatu Negara, dan Negara pasti memiliki kebijakan pendidikan (apa yang diajarkan, standard Pendidikan Nasional, dll) maka sekolah itu pasti juga dikenai kebijakan Negara. Jadi, pendidikan bukan sekadar persoalan belajar-mengajar, melainkan juga terkait dengan kebijakan tertentu –entah kebijakan internal atau kebijakan yang lebih besar. Untuk itu pembe-lajar Manajemen Pendidikan dan Pengelola lembaga pendidikan ha-rus memiliki kemampuan untuk minimal memahami kebijakan pendi-dikan.

KEBIJAKAN PUBLIK DAN POLITIK

Mari kita urut lagi apa yang sudah dibicarakan, yakni kebijakan publik.

Kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do*

or not to do". Ini definisi terkenal dari Thomas R. Dye dalam *Understanding Public Policy*.[1]

Definisi sederhana ini cukup menarik, karena menyederhanakan banyak pengertian ihwan kebijakan public yang sudah ada. Dye meyakini bahkan definisi kebijakan publik yang paling rumit sekalipun, jika dicermati, tampaknya bermuara pada hal yang sama. Misalnya, ilmuwan politik David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*the authoritative allocation of values for the whole socie*ty". Easton menetapkan kebijakan public mengenai pengalokasian nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, tetapi jika dicermati terlihatlah bahwa hanya pemerintah yang dapat "secara otoritatif" sajalah yang dapat bertindak terhadap "keseluruhan" masyarakat. Lalu segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan menghasilkan "alokasi nilai."

Kita lihat definisi lain. Ilmuwan politik Harold Lasswell dan filsuf Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan sebagai "*a projected program of goals, values, and practices*". Definisi Lasswell dan Kaplan ini menekankan pada sesuatu yang nyata, yakni program bertujuan, nilai, dan praktik yang diproyeksikan pemerintah. Hal yang mirip dikemukakan dan ilmuwan politik Carl Friedrick yang mengatakan pentingnya suatu kebijakan memiliki tujuan, sasaran, "*It is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose*. Definisi ini menyiratkan pembedaan antara tindakan pemerintah tertentu dan program tindakan keseluruhan menuju tujuan tertentu, seraya menegaskan bahwa kebijakan adalah tindakah pemerintah yang memiliki tujuan.

Pembatasan ini menarik juga, bahwa suatu kebijakan haruslah bertujuan. Namun, kebijakan yang dibatasi pada yang bertujuan membuat ruang lingkup kajian menjadi sempit. Secara realistis, definisi Dyer ini mencakup semua tindakan pemerintah, dan bukan apa yang

---

[1] Thomas R Dye, *Understanding Public Policy,* Fourth edition, Pearson Education Limited 2014, Edinburg Gate, England, 2014, hal. 3

dikatakan akan dilakukan oleh pemerintah atau pejabat. Tentu saja ada harapan bahwa pemerintah bertindak dengan cara yang "bertujuan, berorientasi pada tujuan", tetapi kita tahu bahwa seringkali mereka tidak melakukannya.

Ilmuwan politik Charles O. Jones mengusulkan definisi kebijakan dengan memerincinya menjadi beberapa komponen penting. Misalnya ia mendorong agar dibedakan antara proposal (cara tertentu untuk mencapai tujuan), program (cara resmi untuk mencapai tujuan), keputusan (tindakan khusus yang diambil untuk melaksanakan program), dan efek (dampak program yang terukur). Definisi O Jones hampir mirip dengan Friedrick dan Lasswell yakni membatasi pada apa yang benar-benar tindakan pemerintah. Tapi pada kenyataannya ada kalanya keputusan pemerintah tidak ada hubungannya dengan "program" yang diumumkan, dan tidak ada yang berhubungan dengan "sasaran" nasional. Jika focusnya hanya pada tindakan resmi pemerintah, maka tindakan pemerintah yang serampangan akan luput dari kajian analisis kebijakan publik.

Untuk itu, buku ini akan lebih focus pada apa yang dituliskan Dye *whatever governments choose to do or not to do*". Penylisa *or not to do* menjadikan definisi ini tidak hanya membicarkan tindakan pemerintah tetapi juga pada kelambanan (*inaction*) pemerintah, yaitu, apa yang dipilih pemerintah untuk tidak dilakukan. Ini didasarkan bahwa kelambanan pemerintah dapat memiliki dampak yang sama besarnya pada masyarakat seperti tindakan pemerintah.

Jadi apapun yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah adalah kebijakan public. Penerapan lockdown adalah kebijakan, pencabutan *lockdown* juga kebijakan. Pembelajaran jarak Jauh adalah kebijakan, pembelajaran tatap muka adalah juga kebijakan.

LEBIH JAUH TENTANG KEBIJAKAN PUBLIK

Ada dua kata yang jadi kunci di sini, yakni “kebijakan” dan “publik”.

Karena kebijakan terkait dari “apa yang dilakukan/dinyatakan/diatur/diputuskan/ didiamkan pemerintah”, maka kita punya satu kata kunci tambahan, yakni “pemerintah”.

Dari 3 kata kunci itu, mari kita definisikan kembali apa itu kebijakan publik. Pelakunya adalah pemerintah, yang dilakukannya adalah “keputusan/aturan/tindakan/dll”, konteksnya “public”, dengan tujuan untuk “public”. Dari sini kita bisa definisikan:

> Kebijakan publik adalah suatu **keputusan** yang diambil oleh **pemerintah** terhadap permasalahan **publik** tertentu dengan tujuan untuk memberikan dampak kepada **Publik**.

Pada definisi ini publik menjadi titik berangkat dan titik akhir. Ada “masalah publik” sebagai titik berangkatnya, lalu titik akhirnya “ada dampak kepada publik”. Di tengah-tengahnya ada pemerintah yang mengeluarkan ketentuan atau melakukan tindakan. Pemerintah diharapkan melakukan tindakan untuk menyelesaikan masalah publik. Penyelesaian itu tentu saja harus dilaksanakan dengan baik dan benar.

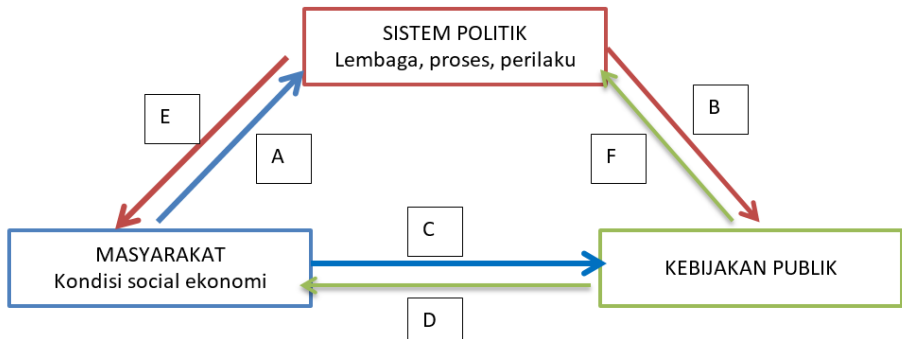
Kenapa harus pemerintah yang menyelesaikannya? Jawabnya: karena urusan public.

Urusan di dalam rumah tangga, kepala rumah tanggalah yang menyelesaikannya. Urusan personal, dirinyalah yang menyelesaikannya. Urusan di dalam organisasi, ketua organisasilah yang harus mencari solusinya. Namun urusan antar kepala rumah tangga, antar organisasi, harus ada kekuatan yang lebih besar yang mengurusnya. Pemerintah memiliki kuasa itu. Saat pemerintah menetapkan aturan,

kuasa yang dimilikinya dapat membuat semua orang “terpaksa” melakukannya, mentaatinya. Apa yang diputuskan pemerintah dapat mengikat warga di ruang public untuk melakukannya.

Ada banyak masalah dalam kehidupan suatu Negara, persoalan-persoalan itu harus diselesaikan. Pemerintah tentu saja melakukan banyak hal. Pemerintah mengatur konflik dalam masyarakat, mengorganisir masyarakat untuk bersaing secara positif, mendistribusikan berbagai macam penghargaan simbolis dan layanan material kepada anggota masyarakat. Pemerintah juga mengambil uang dari masyarakat, paling sering dalam bentuk pajak. Dengan demikian, kebijakan publik dapat mengatur perilaku, mengatur birokrasi, mendistribusikan manfaat, atau mengekstraksi pajak—atau semua hal ini berlangsung secara sekaligus.

Saat ini warga Negara mengharapkan pemerintah melakukan banyak hal untuk mereka. Tentu saja bukan masalah pribadi, namun masalah-masalah yang terkait dengan kehidupan bersama di ruang public. Tugas pemerintah adalah untuk mengurangi ketidaknyamanan pribadi atau kegelisahan masyarakat di ruang bersama atau ruang publik. Pada mulanya tugas pemerintah tidaklah besar, beberapa masalah komunitas diselesaikan oleh komunitas itu sendiri. Semakin lama banyak warga Negara mengharapkan banyak harapan agar pemerintah menyelesaikan masalah yang hadir di tengah masyarakat. Akhirnya ukuran pemerintah semakin besar dan kebijakan publik pun diperluas cakupannya untuk mengurusi hampir semua sektor kehidupan warga Negara –termasuk di dalamnya pendidikan.

Secara umum kita mendapatkan dua unsur yang mempengaruhi kebijakan, yakni kondisi masyarakat dan system politik. Ketiganya (kebijakan public, kondisi masyarakat, dan system politik) saling mempengaruhi. Hubungan ketiganya dapat digambarkan dalam bagan dari R Dye sebagai berikut (R.Dye, hal. 8).

Keterangan:

- **Kondisi Masyarakat** itu termasuk di dalamnya Kekayaan dan pendapatan; Inflasi, resesi, pengangguran; Prestasi pendidikan; Kualitas lingkungan; Kemiskinan; Komposisi ras; Keragaman agama dan etnis; Kesehatan dan umur panjang; Ketimpangan, diskriminasi, dan lainnya
- **Sistem Politik** termasuk di dalamnya otonomi daerah, pemilihan umum, kelompok dominan, Perilaku memilih, Birokrasi, Struktur kekuasaan, Wakil rakyat, presiden, pengadilan, kelompok berpengaruh, partai, dll.
- **Kebijakan Publik** ini meliputi, Hak-hak sipil; Kebijakan pendidikan; Kebijakan kesejahteraan; Kebijakan perawatan kesehatan; Peradilan pidana; Perpajakan; Pengeluaran dan deficit; Kebijakan pertahanan; Keamanan dalam negeri, dll
- **Relasi A**: Apa pengaruh kondisi sosial dan ekonomi pada institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintahan?
- **Relasi B**: Apa pengaruh institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintah terhadap kebijakan publik?
- **Relasi C**: Apa pengaruh kondisi sosial dan ekonomi terhadap kebijakan publik?
- **Relasi D**: Apa efek (umpan balik) kebijakan publik terhadap kondisi sosial dan ekonomi?
- **Relasi E:** Apa efek (umpan balik) dari institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintah terhadap kondisi sosial dan ekonomi?
- **Relasi F**: Apa efek (umpan balik) dari kebijakan publik pada institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintah?

Diagram di atas menunjukkan keterkaitan yang rumit dalam hadirnya satu kebijakan. Asalnya adalah kondisi public atau masya-rakat yang sangat kompleks. Diagram ini juga menunjukkan apa yang harus dibaca, dipelajari atau dianalisis para pembelajar saat mengkaji suatu kebijakan public. Hadirnya kebijakan “merdeka belajar”, misa-lnya tidaklah sederhana namun terkait dengan kondisi masyarakat dan system pemerintahan yang berlaku saat ini.

Kita lihat anak panah pada diagram di atas.

1) Dari Kondisi Sosial ada dua garis A dan C:
   - **Relasi A**: Apa pengaruh kondisi sosial dan ekonomi pada institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintahan?
   - **Relasi C**: Apa pengaruh kondisi sosial dan ekonomi terhadap kebijakan publik?
2) Dari Sistem Politik ada dua garis B dan E
   - **Relasi B**: Apa pengaruh institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintah terhadap kebijakan publik?
   - **Relasi E:** Apa efek (umpan balik) dari institusi, proses, dan perilaku politik dan pemerintah terhadap kondisi sosial dan ekonomi?
3) Dari Kebijakan Publik ada dua garis D dan F
   - **Relasi D**: Apa efek (umpan balik) kebijakan publik terhadap kondisi sosial dan ekonomi?
   - **Relasi F**: Apa efek (umpan balik) dari kebijakan publik pada institusi[1], proses, dan perilaku politik dan pemerintah?

Pada diagram ini terlihat kompleksitas dari kebijakan public. Satu kebijakan tak sekedar “apa yang dilakukan atau tidak dilakukan”, namun terkait dengan aspek-aspek lain. Satu kebijakan harus bera-ngkat dari masalah public (garis C) dengan tujuan memberikan dampak pada public (garis D). Satu kebijakan tergantung pada system politik (garis B) dan akan memengaruhi kinerja pemerintahan (garis F). karena itu keputusan untuk mengeluarkan satu kebijakan melalui

banyak pertimbangan.

Belum lagi kalau kita lihat garis A dan E, antara masyarakat/public dengan Pemerintah/system politik.

- Saat ada masalah di masyarakat ada harapan agar pemerintah segera menanganinya
- Masyarakat percaya bahwa pemerintah memiliki KAPASITAS (kemampuan untuk menangani), KREDIBILITAS (kekuatan yang dapat menyelesaikan masalah), MOTIVASI (kemauan pemerintah untuk menyelesaikan masalah).
- Saat ada masalah, masyarakat meminta agar pemerintah dengan kapasitas, kredibilitas dan motivasinya segera memberikan penanganan. Maka ada 3 pertanyaan yang diberikan warga masyarakat pada kebijakan pemerintah: apa ya maunya pemerintah dengan kebijakan ini ? (motivasi); Pemerintah mampu tidak sih menyelesaikan masalah ini? (kapasitas); apakah pemerintah mengerahkan segala kekua-tannya dan kuasa untuk menyelesaikan masalah ini? (kapabilitas). Jika ketiga pertanyaan ini jawabannya negative, masyarakat akan tidak percaya pada pemerintah.
- Kebijakan public akan mempengaruh TRUST (kepercayaan) warga pada pemerintrah. Maka KEBIJAKAN yang baik akan membantu TRUST warga pada pemerintah, yang berarti mempengruhi proses politik.

Begitulah situasi Kebijakan Publik: kompleks dan dinamis. Kebijakan Publik tak sesederhana memberikan penyelesaian atas satu masalah di ruang public. Di dalamnya ada kepentingan lain yang ikut bermain, terutama kepentingan politik praktis (ingin dipilih lagi dalam pemilu atau pilkada) dan atau kepentingan ekonomi (pihak tertentu harus mendapatkan keuntungan finansial), dan lainnya.

APA YANG DILAKUKAN DALAM ANALISIS KEBIJAKAN ?

> *Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference, if any, it makes*.

Lagi-lagi ini merujuk pada R Dye. Studi Kebijakan mencari tahu 3 aspek, yakni 'apa yang dilakukan pemerintah (*What Governments Do*), mengapa pemerintah melakukannya (*Why They Do It*), dan perbedaan apa yang dihasilkannya (*What Difference It Makes*)? Ini tiga unsur yang harus diingat pada saat melakukan studi kebijakan. Ketiga pertanyaan ini berkenaan dengan deskripsi (*What Governments Do*?), alasan atau penyebab (*why they do it*?), dan dampak (*what difference it makes*?)

Ketiga pertanyaan ini membuat kita tak sekadar mengenali, namun mempertanyakan alasan dan dampak. Penyertaan kata *goverment* juga menunjukkan bahwa studi kebijakan terkait dengan politik. Memang demikianlah muasalnya, studi kebijakan berasal dari ilmu politik.

Apa itu ilmu politik? *Political science is the study of politics—the study of "who gets what, when, and how?"*[2] Ini definisi sederhana mengenai ilmu politik, yakni sebagai ilmu yang menstudi "siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana?". Definisi ini terkesan bahwa politik adalah perihal konspirasi saling berbagi. Sebenarnya secara positif bisa dimaknai sebagai berbagi peran, memenej bagaimana semua unsur bekerja untuk menyelesaikan persoalan bersama, kemudian memastikan tidak ada satupun unsur suatu bangsa tidak mendapatkan keadilan dan kesejahteraan. Saat seseorang atau suatu kelompok tidak mendapatkan yang kelompok lain dapatkan, itu masalah politik; atau jika cara mendapatkannya terlalu cepat atau terlalu lambat, atau cara mendapatkannya tidak sesuai dengan aturan.

---

[2] Harold Lasswell, Politics: Who Gets What, When and How(New York: McGraw Hill, 1936).

Untuk dapat memastikan proses "siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana?" berlangsung baik, dibutuhkan kebijakan public yang sehat. Tanpa kebijakan yang sehat, politik memang menjadi proses bagi-bagi kekuasaan.

Ilmu politik "tradisional" terutama berfokus pada pengaturan kelembagaan politik (legislatif, eksekutif, yudikatif) ini, serta pembenaran filosofis pemerintah. Ilmu politik kemudian terfokus untuk men tentang proses politik, yaitu kampanye dan pemilihan, pemungutan suara, lobi, legislasi, dan mengadili. Ilmu politik “perilaku” modern berfokus terutama pada proses-proses ini. Ilmu politik modern kemudian terkait dengan studi tentang kebijakan publik—deskripsi dan penjelasan tentang sebab-sebabnya dan konsekuensi dari kegiatan pemerintah. Fokus baru ilmu politik ini melibatkan perlunya kemampuan untuk melakukan deskripsi isi kebijakan publik; analisis dampak kekuatan sosial, ekonomi, dan politik terhadap isi kebijakan publik; penyelidikan pengaruh berbagai pengaturan kelembagaan dan proses politik terhadap kebijakan publik; dan evaluasi konsekuensi kebijakan publik terhadap masyarakat, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Di sinilah pentingnya mempelajari Studi Kebijakan. Melalui disiplin ilmu ini, warga Negara tidak sekadar menjadi penerima kebijakan, melainkan dapat menunjukkan kekeliruan dan mengapresiasi keberhasilan. Pada tingkat tertentu, warga dapat terlibat mengusulkan suatu kebijakan untuk kehidupan bersama.

Analisis kebijakan adalah mencari tahu apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa perbedaannya, jika ada, yang dihasilkannya.

Dari prinsip ini ada 3 aspek yang dipelajari dari analisis kebijakan, yakni deskripsi, penyebab, dan dampak suatu kebijakan. Ini formula sederhana, namun berlaku bagi semua kebijakan. Mari kita lihat satu per-satu.

1. Deskripsi

Deskripsi adalah jawaban dari tugas pertama pembelajar kebijakan "*What Governments Do*?" Apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah adalah hal pertama yang harus ditanyakan saat menemukan satu persoalan masyarakat. Ingat suatu kebijakan selalu terkait dengan kondisi social (relasi A). Maka tugas pertama analisis kebijakan adalah menggambarkan kebijakan publik—kita dapat mempelajari apa yang dilakukan (dan tidak dilakukan) oleh pemerintah di bidang kesejahteraan, pertahanan, pendidikan, hak-hak sipil, kesehatan, lingkungan, perpajakan, dan sebagainya. Dalam hal ini, kita focus pada "apa yang dilakukan (dan tidak dilakukan)" di bidang pendidikan untuk menghadapi masalah social yang sekarang terjadi?

UUD 1945 adalah inti dan sumber dari kebijakan public. UUD 1945 telah memberikan banyak hak bagi warga Negara, lalu menugaskan Negara untuk memenuhi hak itu. Ini berarti secara ideal, pemerintahan seharusnya mengeluarkan kebijakan public yang sesuai dengan apa yang telah dijaminkan UUD 1945.

2. Penyebab (Causes)

Causes adalah jawaban atas pertanyaan "*why they do it*?". Bagian ini mendorong pembelajar Kebijakan untuk menanyakan tentang penyebab, atau penentu utama, dari lahirnya suatu kebijakan publik. Mengapa kebijakan publik itu lahir dan disahkan? Mengapa pemerintah melakukan apa yang mereka lakukan?

Kita mungkin bertanya tentang efek dari institusi politik, proses, dan perilaku terhadap lahirnya suatu kebijakan publik (relasi B pada Gambar 1). Misalnya, apakah ada perbedaan dalam tingkat pajak dan pengeluaran pemerintahan saat Negara di bawah kekuasaan partai tertentu? Apakah partai mengendalikan Wakil rakyat dan presiden? Apa dampak lobi oleh kepentingan khusus terha-

dap upaya reformasi sistem Pendidikan?

Kita juga dapat menanyakan tentang efek kekuatan sosial, ekonomi, dan budaya dalam membentuk kebijakan publik (Relasi C pada Gambar). Misalnya: Apa dampak dari perubahan sikap publik tentang perbedaan agama terhadap kebijakan Pendidikan? Apa dampak Wabah Covid terhadap pengeluaran pemerintah dan pendidikan? Apa efek dari populasi warga miskin terkena wabah Covid 19 pada program BPJS? Dalam istilah ilmiah, ketika kita mempelajari penyebab kebijakan publik, kebijakan menjadi variabel dependen, dan berbagai determinan politik, sosial, ekonomi, dan budayanya menjadi variabel independennya.

3. Dampak (Consequences)

Consequarnces adalah jawaban atas pertanyaan "*what difference it makes*?". Pembelajar Kebijakan dapat menanyakan tentang konsekuensi, atau dampak, dari kebijakan publik. Mempelajari tentang konsekuensi dari kebijakan publik sering disebut sebagai evaluasi kebijakan. Pertanyaan sederhananya adalah "Apakah ada perbedaan yang dihasilkan oleh kebijakan publik dalam kehidupan masyarakat?"

Kita mungkin bertanya tentang efek kebijakan publik pada institusi dan proses politik (relasi F pada Gambar). Misalnya, apa efek dari penerapan lockdown pada kekayaan partai penguasa dalam pemilihan umum? Apa dampak kebijakan pendidikan terhadap popularitas presiden?

Kami juga dapat mengkaji dampak kebijakan publik terhadap kondisi masyarakat (relasi D pada Gambar). Misalnya, apakah lockdown membantu mencegah wabah? Apakah pemberian tunjangan kesejahteraan tunai mendorong orang untuk bekerja pada saat lockdown? Apakah peningkatan pengeluaran pendidikan menghasilkan kenaikan nilai prestasi siswa?

Dalam penelitian, ketika kita mempelajari konsekuensi kebijakan publik, kebijakan menjadi variabel independen, sedangkan dampak politik, sosial, ekonomi, dan budayanya terhadap masyarakat menjadi variabel dependen.

Ketiga hal ini adalah kata kunci dalam mempelajari suatu kebijakan. Ada banyak teori tentu saja, namun semuanya berjalan di antara ketiga aspek ini.

Kebijakan publik tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Pemangku politik tertentu perlu diingatkan berdasarkan data dan analisa. Tentu saja pemangku politik tidak serta-merta menerima, menolak, atau menggunakan temuan analis kebijakan. Ada proses negosiasi di dalamnya, namun jika didasarkan analisa yang kuat pemangku politik tidak akan jauh dari temuan analis kebijakan politik

RUANG LINGKUP PENGARUH KEBIJAKAN PUBLIK

Mungkin ada pertanyaan dapatkah analisis kebijakan "menyelesaikan" masalah Negara? Ketidaktahuan, kejahatan, kemiskinan, konflik rasial, ketidaksetaraan, perumahan yang buruk, kesehatan yang buruk, polusi, kemacetan, dan kehidupan yang tidak bahagia telah melanda orang dan masyarakat untuk waktu yang lama. Atas semua persoalan itu apakah bisa selesai dengan munculnya kebijakan public yang tepat?

Penetapan satu kebijakan public pada dasarnya diharapkan dapat menyelesaikan masalah-masalah social seperti itu. Tetapi perjuangan untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik harus diimbangi dengan kesadaran bahwa solusi untuk masalah ini tidak mudah ditemukan dengan satu kebijakan. Ada banyak alasan untuk memenuhi syarat keberhasilan satu analisis kebijakan

1. Keterbatasan Kuasa Pemerintahan

Pertama, mudah untuk membesar-besarkan pentingnya, baik

untuk kebaikan maupun keburukan, dari kebijakan pemerintah. Tidak jelas apakah kebijakan pemerintah, betapapun cerdiknya, dapat menyembuhkan semua atau bahkan sebagian besar penyakit masyarakat. Pemerintah dibatasi oleh banyak kekuatan sosial yang kuat —pola kehidupan keluarga, struktur kelas, praktik membesarkan anak, keyakinan agama, dan sebagainya. Kekuatan-kekuatan ini tidak mudah dikelola oleh pemerintah, juga tidak dapat dikendalikan meskipun tampaknya diinginkan untuk dilakukan. Beberapa masalah masyarakat sangat sulit dipecahkan.

2. Ketidaksepakatan terhadap Suatu masalah

Kedua, analisis kebijakan tidak dapat menawarkan solusi untuk masalah ketika tidak ada kesepakatan umum tentang apa masalahnya. Misalnya, dalam kebijakan pendidikan beberapa peneliti berasumsi bahwa meningkatkan tingkat pencapaian prestasi adalah masalah yang harus dipecahkan. Tetapi para pendidik sering berpendapat bahwa perolehan keterampilan verbal dan kuantitatif (yang biasanya menjadi ukuran prestasi) bukanlah satu-satunya tujuan pendidikan. Mereka berpendapat bahwa pendidikan juga harus mengembangkan citra diri yang positif di antara siswa dari semua ras dan latar belakang, mendorong kesadaran sosial dan apresiasi terhadap berbagai budaya, mengajar anak-anak untuk menghormati satu sama lain dan menyelesaikan perbedaan mereka secara damai, meningkatkan kesadaran anak-anak akan bahaya narkoba dan mendidik mereka tentang agama, dan sebagainya. Dengan kata lain, banyak pendidik mendefinisikan masalah yang dihadapi sekolah secara lebih luas daripada meningkatkan tingkat prestasi.

Analisis kebijakan tidak mampu menyelesaikan konflik nilai. Jika ada sedikit kesepakatan tentang nilai-nilai apa yang harus ditekankan dalam kebijakan pendidikan, tidak banyak penelitian kebijakan yang dapat berkontribusi pada pembuatan kebijakan. Paling-paling seorang analis hanya dapat memberi nasihat tentang bagaimana mencapai hasil tertentu, tetapi tidak dapat menentukan apa yang benar-benar

berharga bagi masyarakat.

3. Subyektivitas dalam Penafsiran

Ketiga, analisis kebijakan berkaitan dengan topik yang sangat bersifat subjektif dan harus bergantung pada interpretasi hasil. Peneliti profesional sering menginterpretasikan hasil analisis mereka secara berbeda. Penelitian ilmu sosial tidak bisa bebas nilai. Bahkan pemilihan topik penelitian dipengaruhi oleh nilai-nilai seseorang tentang apa yang penting dalam masyarakat dan patut diperhatikan. Sifat penafsiran yang subyektif ini akan menyebabkan perbedaan tingkat penerimaan dari pihak terkait, sehingga rekomendasi bisa saja diabaikan atau dianggap hanya sebagai salah satu perspektif saja

4. Keterbatasan dalam Riset Pengelolaan Sumber Daya

Serangkaian masalah lain dalam analisis kebijakan sistematis berpusat di sekitar keterbatasan yang melekat dalam desain penelitian ilmu sosial. Sangat tidak mungkin untuk melakukan beberapa bentuk eksperimen terkontrol pada manusia. Misalnya, peneliti tidak dapat memerintahkan anak-anak untuk pergi ke sekolah yang penuh sesak atau kekurangan dana selama beberapa tahun hanya untuk melihat apakah hal itu berdampak buruk pada tingkat pencapaian prestasi mereka. Sebaliknya, peneliti sosial harus menemukan situasi kelangkaan pendidikan telah terjadi "secara alami" untuk membuat pengamatan yang diperlukan tentang penyebab kelangkaan tersebut. Karena kita tidak dapat mengontrol semua faktor dalam situasi dunia nyata, sulit untuk menentukan dengan tepat apa yang menyebabkan pencapaian atau ketidaktercapaian prestasi pendidikan.

Selain itu, bahkan saat beberapa eksperimen diizinkan, manusia sering mengubah perilaku mereka hanya karena mereka tahu bahwa mereka sedang diamati dalam situasi eksperimental. Misalnya, dalam penelitian pendidikan, sering kali ternyata anak-anak berprestasi baik di bawah metode pengajaran baru atau inovasi kurikuler. Sulit untuk mengetahui apakah peningkatan yang diamati adalah pro-

duk dari metode pengajaran baru atau hanya produk dari situasi eksperimental yang disadari.

5. Kompleksitasn Perilaku Manusia

Mungkin keberatan paling serius tentang analisis kebijakan adalah kenyataan bahwa masalah sosial begitu kompleks sehingga ilmuwan sosial tidak dapat membuat prediksi yang akurat tentang dampak kebijakan yang diusulkan. Ilmuwan sosial tidak cukup tahu tentang perilaku individu dan kelompok untuk dapat memberikan nasihat yang dapat diandalkan kepada pembuat kebijakan. Kadang-kadang pembuat kebijakan meminta saran pada ilmuwan sosial untuk "solusi", tetapi ilmuwan sosial tidak memilikinya. Sebagian besar masalah social dibentuk oleh begitu banyak variabel sehingga penjelasan sederhana tentangnya, atau solusi untuknya, jarang memungkinkan. Fakta bahwa para ilmuwan sosial memberikan begitu banyak rekomendasi yang kontradiktif merupakan indikasi tidak adanya pengetahuan tetap yang dapat diandalkan tentang masalah-masalah sosial. Meskipun beberapa ahli berpendapat bahwa tidak ada saran yang lebih baik daripada saran yang kontradiktif atau tidak akurat, pembuat kebijakan masih harus membuat keputusan, dan mungkin lebih baik mereka bertindak berdasarkan sedikit pengetahuan yang dapat diberikan oleh ilmu sosial daripada bertindak tanpa adanya pengetahuan. sama sekali. Bahkan jika ilmuwan sosial tidak dapat memprediksi dampak kebijakan masa depan, mereka setidaknya dapat mencoba mengukur dampak kebijakan publik saat ini dan masa lalu dan membuat pengetahuan ini tersedia bagi para pembuat keputusan.

ANALISIS KEBIJAKAN SEBAGAI SENI DAN KETERAMPILAN

Melakukan analisa kebijakan publik adalah seni dan keterampilan. Analisis Kebijakan disebut seni karena membutuhkan wawasan yang luas, kreativitas mengaitkan satu fakta denga fakta lain, dan imajinasi dalam mengidentifikasi masalah seraya seraya

menggambarkannya. Lalu semuanya itu digunakan untuk membaca kebijakan publik yang dianalisanya. Tak berhenti di situ, seorang analis harus mencari tahu apakah kebijakan ini akhirnya membuat keadaan menjadi lebih baik atau lebih buruk. Semuanya rumit, merekat-rekatkan satu bagian dengan bagian lain untuk menjadi satu bagian yang terkait. Ini persis seperti pekerjaan seorang seniman yang berimajinasi dari benda-benda yang saling terpisah menjadi satu kesatuan indah.

Analisa kebijakan juga seperti keterampilan seperti yang dimiliki pengrajin yang menggabungkan pelbagai keterampulan. Tugas-tugas analisis kebijakan biasanya memerlukan beberapa pengetahuan tentang ekonomi, ilmu politik, administrasi publik, sosiologi, hukum, dan statistik. Analisis kebijakan benar-benar merupakan subbidang terapan dari semua disiplin akademis tradisional ini.

Karena sifatnya yang kompleks ini, sejumlah buku analisis kebijakan menjaikan pelbagai model pemahaman. Ini disebabkan karena tak ada satu "model utama" untuk analisis kebijakan yaitu, satu model atau metode yang lebih canggih daripada yang lain dan yang secara konsisten memberikan solusi terbaik untuk masalah publik. Pada titik ini R Dye mengutip penilaian ilmuwan politik Aaron Wildavsky terhadap sifat dari kerumitan analisa kebijakan. Wildavsky menulis:

> *Policy analysis is one activity for which there can be no fixed program, for policy analysis is synonymous with creativity, which may be stimulated by theory and sharpened by practice, which can be learned but not taught.* [3]

Taka da pola yang tetap dalam analisis kebijakan, setiap kasus selalu berbeda dan cair karena dipengaruhi oleh kondisi social politik yang juga cair –bahkan liar. Karena itu dibutuhkan dengan kreativitas utuh.

[3] Aaron Wildavsky, Speaking Truth to Power (New York: John Wiley, 1979), p.

Walaupun demikian, analisa kebijakan tidak berarti murni kreativitas yang penuh improvisasi, kreativitas analisa kebijakan membutuhkan rangsangan teori, yang kemudian dipertajam oleh pengalaman-pengalaman praktik. Seperti seorang pengrajin yang pengalamannya membuatnya sangat trampil, analisa kebijakan juga dapat dilkaukan bagi orang-orang yang banyak yang banyak melakukan praktek. Untuk itulah, Wildavsky menegaskan bahwa jika ingin jadi ahli analisa kebijakan yakinilah bahwa analisa kebijakan *"can be learned but not taught",* dapat dipelajari tetapi tidak diajarkan.

POLICY ANALYSIS AND POLICY ADVOCACY

Pada bagian ini akan dikemukakan perbadaan antara analisis kebijakan dari advokasi kebijakan. Seorang analis bukanlah pembuat kebijakan. Seorang analis menjelaskan penyebab dan konsekuensi dari berbagai kebijakan, sementara advokat kebijakan menentukan kebijakan apa yang harus diambil oleh pemerintah. Sementara analis mempelajari mengapa pemerintah melakukan apa yang mereka lakukan dan apa konsekuensi dari tindakan itu, seorang advokat kebijakan mengemukakan apa yang harus dilakukan pemerintah.

Advokasi kebijakan membutuhkan keterampilan retorika, persuasi, organisasi, dan aktivisme. Analisis kebijakan mendorong para sarjana dan mahasiswa untuk mempelajari isu-isu kebijakan secara kritis dengan alat-alat penyelidikan sistematis. Ada asumsi tersirat dalam analisis kebijakan bahwa mengembangkan pengetahuan ilmiah tentang kekuatan yang membentuk kebijakan publik dan konsekuensi dari kebijakan publik itu sendiri merupakan aktivitas yang relevan secara sosial, dan bahwa analisis kebijakan merupakan prasyarat untuk menjadi advokat kebijakan dan model bagi terlibat aktivisme politik.

Secara khusus, seorang analisis kebijakan melakukan hal berikut:

1. Perhatian utamanya pada upaya untuk melakukan penjelasan

daripada rekomendasi (explanation rather than prescription). Jika pun harus membuat, rekomendasi kebijakan berada di bawah *deskripsi* dan penjelasan. Di sini perlu diingat bahwa bahwa (a) *understanding is a prerequisite to prescription (*pemahaman adalah prasyarat untuk rekomendasi), dan (b) *understanding is best achieved through careful analysis rather than rhetoric or polemics* (pemahaman yang terbaik dicapai melalui analisis yang cermat bukan didasarkan retorika atau polemic).

2. Pencarian utamanya adalah menemukan penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik. Pencarian ini melibatkan penggunaan standar inferensi ilmiah. Teknik kuantitatif yang canggih dapat membantu dalam menetapkan kesimpulan yang valid tentang sebab dan akibat, tetapi tidak esensial.
3. Upaya utamanya adalah mengembangkan dan menguji proposisi umum tentang penyebab dan konsekuensi kebijakan publik seraya mengumpulkan temuan penelitian yang dapat diandalkan dari relevansi umum. Tujuannya adalah untuk mengembangkan teori-teori umum tentang kebijakan publik yang dapat diandalkan dan yang berlaku untuk instansi pemerintah yang berbeda dan berbeda bidang kebijakan. Analis kebijakan jelas lebih suka mengembangkan penjelasan yang sesuai terhadap lebih dari satu keputusan kebijakan atau studi kasus—penjelasan yang bertahan dari waktu ke waktu dalam berbagai pengaturan.

Namun, sekali lagi harus diingat bahwa isu kebijakan diputuskan bukan oleh analis tetapi oleh aktor politik—pejabat pemerintah yang dipilih dan ditunjuk, kelompok kepentingan, dan kadang-kadang bahkan oleh pemilih. Penelitian ilmu sosial seringkali tidak berjalan dengan baik di arena politik; itu dapat ditafsirkan, disalahartikan, diabaikan, atau bahkan digunakan sebagai senjata oleh para pejuang politik. Analisis kebijakan terkadang menghasilkan temuan yang tidak terduga dan bahkan memalukan secara politis. Kebijakan publik tidak selalu bekerja sesuai keinginan. Dan kepentingan politik akan menerima,

menolak, atau menggunakan temuan agar sesuai dengan kepentingan mereka sendiri tujuan

RINGKASAN

Definisi kebijakan publik itu bermacam-macam. Tetapi merujuk R Dye, buku ini memilih definisi bahwa kebijakan publik adalah *whatever governments choose to do or not to do* (apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Dari definisi ini dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Analisis kebijakan adalah mencari tahu apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa perbedaannya.
2. Cakupan kebijakan publik telah meluas karena pemerintah melakukan lebih banyak hal dan terus berkembang berdasarkan besaran masalah yang dihadapi.
3. Model sistem menghubungkan kondisi masyarakat dengan institusi dan proses politik, dan dengan hasil kebijakan.
4. Analisis kebijakan seringkali dibatasi oleh ketidaksepakatan mengenai sifat masalah masyarakat, subjektivitas dalam menafsirkan hasil, keterbatasan desain penelitian kebijakan, dan kompleksitas perilaku manusia.

Sebagai penutup, kembali kita kutip Wildavsky yang memberikan rambu-rambu pada pembelajar Analisa kebijakan:

> *In large part, it must be admitted, knowledge is negative. It tells us what we cannot do, where we cannot go, wherein we have been wrong, but not necessarily how to correct these errors. After all, if current efforts were judged wholly satisfactory, there would be little need for analysis and less for analysts*

Sebagian besar, harus diakui, pengetahuan itu negatif. Ini memberi tahu kita apa yang tidak bisa kita lakukan, ke mana kita tidak bisa

pergi, di titik mana kita bisa keliru, tetapi belum jelas bagaimana memperbaiki kekeliruan itu. Sangat menyesakkan tentu saja mengalami situasi seperti ini. Tapi analisa harus dilakukan agar masyarakat mendapatkan pelayanan pemerintah yang terbaik.

2

KERANGKA KEBIJAKAN PUBLIK

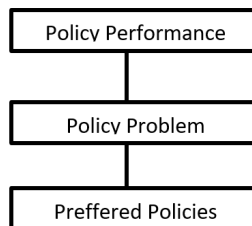
SUATU KEBIJAKAN selalu bermula dari suatu masalah public yang harus diselesaikan melalui penanganan pemerintah. Di sini, kebijakan menjadi solusi yang secara potensial dianggap dapat menyelesaikan suatu masalah sosial. Karena itu analisa kebijakan bermula dari pertanyaan: apa masalah yang harus dicarikan solusinya? Barulah dari situ muncul pertanyaan lain: Apakah solusi yang bisa dijadikan kebijakan untuk mengatasi permasalahan? Lalu lahirlah kebijakan.

Pertanyaan ini tidak hadir begitu saja, melainkan terkait dengan banyak aspek.

Mari kita lihat!

Pertama, masalah terkait dengan data dan fakta yang terjadi di ruang publik. Dalam ilmu Politik, ruang public tak pernah dianggap kosong dari kebijakan. Apapun yang terjadi di tengah masyarakat niscaya merupakan dampak dari kebijakan pemerintah. Ingat, bahkan diamnya pemerintah merupakan satu kebijakan. Jadi ketika ada masalah di ruang public, masalah itu dianggap sebagai hasil dari kebijakan pemerintah. Berdasarkan hasil pengamatan akan ruang public, kita bisa merumuskan ada masalah kebijakan yang harus dicarikan solu-

sinya. Bersamaan dengan itu muncul harapan: dengan solusi tersebut, kondisi masyarakat akan menjadi seperti apa. Pada titik ini ada relasi tiga aspek kebijakan, yakni pengamatan atas kondisi masyarakat, situasi masyarakat yang menjadi masalah kebijakan, dan kondisi masyarakat yang diharapkan:

Kedua, masalah kebijakan tentu terkait dengan *performance* kebijaan yang sedang berlangsung. Kita ambil contoh sederhana, jika angka buta huruf naik, itu berarti *performance* kebijakan pendidikan yang sedang berlangsung tidak baik atau kurang tepat. Jika muncul kebijakan PPKM (lockdown) terus-menerus, itu menunjukkan bahwa penanganan pandemic Covid 19 sebelumnya tidak efektif. Di sini, *performance* atau kinerja dari kebijakan yang sudah ada harus dijadikan pusat pengamatan guna menemukan masalah kebijakan. Setelah itu dibayangkan kebijakan seperti apa yang seharusnya dipilih untuk menyelesaikan masalah. Di sini juga ada relasi 3 aspek kebijakan, yakni kinerja kebijakan yang sudah ada, masalah yang disebabkan oleh kebijakan yang sudah ada, dan kebijakan yang seharusnya diterapkan.

Di sini sudah ada 2 relasi, horizontal dan vertical. Horisontal adalah garis analisa berdasarkan kondisi empiric yang ditemukan di ruang publik. Di sini ada 3 pertanyaan penting:

- Apa masalahnya?
- Memangnya seperti kondisi masyarakat saat ini?
- Lalu, seharusnya kondisi masyarakat itu seperti apa?

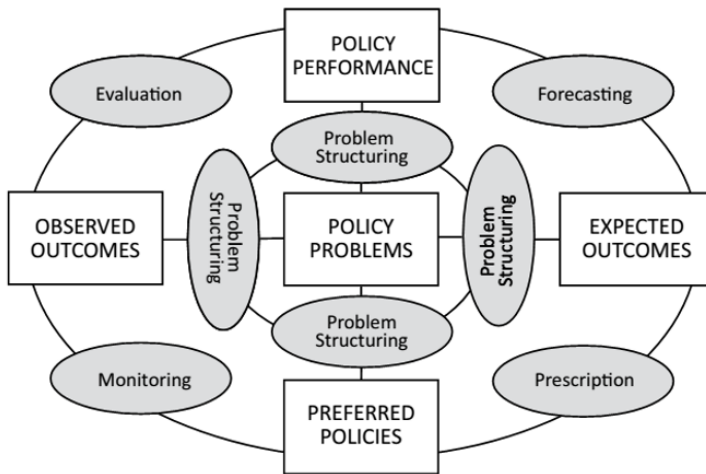
Sementara garis vertical berdasarkan pada kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah di ruang public.

- Apa masalahnya?
- Bagaimana kebijakan yang ada, kok bisa muncul masalah seperti itu?
- Kebijakan seperti apa yang dipilih untuk menangani masalah tersebut?

Dua garis ini yang harus dijadikan patokan pada saat analisa kebijakan publik dilakukan. Garis horizontal membuat analisa kebijakan dilakukan berdasarkan bukti-bukti empiris, sedangkan garis vertical membuat analisa kebijakan dilakukan berdasarkan performa kebijakan yang ada.

Jadi, ada 5 pertanyaan. Begitulah memang seharusnya suatu ilmu, bermula dari pertanyaan, lalu menghasilkan kesimpulan yang memberikan solusi atas pertanyaan. Kelima pertanyaan ini adalah pertanyaan inti. Jawaban atas kelima pertanyaan ini adalah sejumlah konsep inti dalam Studi Kebijakan. William Dunn Menyebutnya sebagai Pengetahuan Khas dari Studi Kebijakan.

Apa masalah yang dicari solusi potensialnya?	***Policy problems*.**
Bagaimana kebijakan yang ada, kok bisa muncul masalah seperti itu?	***Policy Performance***
Kebijakan seperti apa yang dipilih untuk menangani masalah tersebut?	***Policy Preffered***
Memangnya seperti kondisi masyarakat saat ini?	***Observed policy outcomes***
Lalu, seharusnya kondisi masyarakat itu seperti apa?i	***Expected policy outcomes***

Inilah kelima pertanyaan yang mendasari bagan Analisis Kebijakan dari William Dunn, berikut ini:

Inilah inti teori studi/analisis kebijakan dari William Dunn. Diagram lingkaran ini menunjukkan keterkaitan antara unsur. Kita bisa membacanya dengan dimulai dari tengah, karena tujuan analisis kebijakan public adalah memberikan solusi terhadap masalah publik.

Cukup rumit, tetapi bukan berarti tak bisa dipelajari.

PENGETAHUAN YANG TERKAIT DENGAN KEBIJAKAN

Kita telah mendapatkan lima unsur penyusun kebijakan. Titik pusatnya adalah "policy problem" yang bisa berporos vertical pada kebijakan yang telah ada (*policy performance*) dan kebijakan yang seharusnya dilakukan (*preferred policies*). Atau dari titik pusat itu kita membacanya secara horizontal yang dikaitkan dengan kondisi masyarakat yang teramatai ("*observed Outcomes"*) dan kondisi masyarakat yang diharapakan (*"expected outcomes")* Kelimanya, dalam perspektif William Dunn, adalah yang wajib diketahui oleh analis kebijakan. Dunn bahkan menyebutnya sebagai "lima pengetahuan kebijakan".

Mari kita pahami kelima unsur penyusun Kerangka Kebijakan ini:

1. ***Policy problems*** **(masalah kebijakan)** adalah gambaran (representasi) dari situasi masalah. Suatu peristiwa social disebut masalah bisa jadi karena peristiwa itu menimbulkan rangkaian kekhawatiran atas suatu kondisi, menunjukan tanda-tanda stres yang tidak jelas, atau letupan social politik yang terus berlangsung. Pengetahuan tentang "masalah apa yang harus dipecahkan?" adalah inti dari studi kebijakan.

   Pengetahuan mengenai "masalah apa yang harus dipecahkan?" ini memerlukan pengetahuan *anteseden*. Pengetahuan anteseden adalah pengetahuan tentang kondisi yang mendasari suatu masalah. Misalnya, masalahnya adalah angka putus sekolah yang tinggi. Apa pengetahuan antesendennya: Putus sekolah dapat disimpulkan sebagai anteseden dari kemiskinan. Kalimat lainnya, karena seseorang anak dari keluarga miskin maka ia tak bisa dan atau tak mau melanjutkan sekolah.

   Di samping pengetahuan antseden juga dibutuhkan pengetahuan mengenai nilai dan perancangan alternatif solusi. Intinya, tahu masalah harus tahu penyebabnya, juga tahu kemungkinan solusinya. Lalu, solusi yang ditawarkan harus memberikan kebaikan dan perbaikan.

   Apa pengetahuan tentang nilainya? Sekolah yang aman atau upah layak dapat menurunkan tingkat putus sekolah. Kata "aman" dan "layak" adalah persoalan nilai ("apa yang seharusnya").

   Apa pengetahuan mengenai alternative solusinya? Agar anak-anak dari keluarga miskin dapat sekolah diberlakukan sekolah gratis, program pengentasan kemiskinan, pemberian upah layak bagi pekerja miskin, dan lain sebagainya.

   Singkatnya, *p*engetahuan tentang masalah kebijakan memainkan peran penting dalam analisis kebijakan. Kenapa? Karena *cara masalah didefinisikan menentukan sejumlah solusi yang bisa disediakan*. *Pengetahuan yang tidak memadai atau salah*

dapat menyebabkan kesalahan serius yang fatal, yakni definisi masalah yang salah total. Sekali lagi, definisi masalah yang salah total akan melahirkan usulan solusi yang keliru dan membahayakan.

2. **Policy performance** (Kinerja kebijakan) adalah sejauh mana hasil kebijakan yang diamati berkontribusi pada solusi masalah.

   Dalam praktiknya, kinerja kebijakan (*Policy performance*) tidak pernah sempurna. Masalah public jarang "terselesaikan", bahkan kerapkali "tidak terpecahkan."; karena itu kebijakan sering dirumuskan kembali. Untuk mengetahui apakah suatu masalah telah dipecahkan dengan koiinerja kebijakan yang ada, diperlukan pengetahuan tentang "kondisi masyarakat" yang diasumsikan merupakan dampak dari kebijakan yang ada ("outcomes observed"). Kemudian dibutuhkan pengetahuan tentang sejauh mana hasil tersebut berkontribusi pada peluang untuk perbaikan masalah publik.

3. **Preferred policy (Kebijakan yang dipilih)** merupakan solusi potensial untuk suatu masalah. Untuk memilih satu kebijakan seorang analis harus memiliki pengetahuan tentang "hasil yang diharapkan dari kebijakan" (*expected policy outcome*) serta pengetahuan tentang "nilai atau dampak dari "hasil yang diharapkan". Ada dua yang menjadi pertimbangan pemilihan kebijakan: fakta dan nilai. Fakta bahwa satu kebijakan lebih efektif atau efisien daripada kebijakan yang lain adalah dasar pertama yang harus jadi pertimbangan. Namun bersamaan itu harus disertai dengan pertimbangan bahwa kebijakan itu akan memberikan dampak peningkatan nilai di ruang public, seperti keseteraan, efisiensi, keamanaan, demokrasi, keadilan social, keamanan, kesejahteraan, daya saing, dll.

4. **Observed policy outcome** (Hasil kebijakan yang diamati) adalah

konsekuensi saat ini atau masa lalu dari penerapan kebijakan yang telah diberlakukan.

Kadang-kadang tidak jelas apakah suatu hasil sebenarnya merupakan efek dari suatu kebijakan, atau bukan. Namun asumsinya apapun yang terjadi di ruang public merupakan hasil dari kebijakan. Walaupun, di lapangan ditemukan fakta bahwa beberapa efek bukanlah hasil satu kebijakan tertentu, karena bisa jadi apa yang terjadi disebabkan oleh faktor kebijakan lainnya. Penting untuk disadari bahwa dampak dari tindakan tidak dapat sepenuhnya diketahui sebelumnya, yang berarti bahwa banyak konsekuensi yang tidak diantisipasi atau dimaksudkan. Perolehan pengetahuan tentang dampak kebijakan dapat diperoleh setelah satu kebijakan diberlakukan.

5. **Expected policy outcomes** (hasil yang diharapkan dari kebijakan) adalah kemungkinan dampak saat pemerintah mengadopsi satu (atau lebih) alternatif kebijakan yang dirancang untuk memecahkan masalah.

Pengetahuan mengenai hasil yang diharapkan ini didasarkan pada pengetahuan tentang "keadaan yang menimbulkan masalah". Logikanya sangat sederhana, dampak yang dibayangkan merupakan hasil dari solusi penyelesai masalah yang diterapkan. Solusi yang baik menyelesaikan masalah dari akarnya, dari keadaan yang menimbulkan masalah. Jika solusi yang diajukan tidak menyelesaikan akar, masalah akan terus-menerus muncul. Nah, kemungkinan dampak dari solusi tidak dapat dibayangkan jika solusi yang diajukan tidak mendasar.

Sayangnya, pengetahuan mengenai "keadaan yang menimbulkan masalah" tidak tersedia begitu saja. Kalaupun ada, tidak memadai. Ini terjadi, karena masa lalu tidak terulang, dan nilai-nilai yang membentuk perilaku dapat berubah. Jadi "keadaan yang menimbulkan masalah" yang terjadi di masa lalu, tidak serta merta dapat dijadikan dasar perumusan expected policy outco-

mes. Karena itu, pengetahuan tentang "hasil kebijakan yang diharapkan" tidak mudah ditemukan dari situasi yang ada. Untuk menghasilkan pengetahuan seperti ini diperlukan kreativitas, keluasan wawasan, dan penggunaan pengetahuan tersembunyi (*tacit knowledge*).

Metode Analisis Kebijakan

Kelima jenis pengetahuan kebijakan di atas harus ada dan diproduksi demi lahirnya suatu kebijakan. dan ditransformasikan dengan menggunakan metode analisis kebijakan, yang merupakan kendaraan yang mendorong produksi dan transformasi pengetahuan. Metode melibatkan penilaian dari lima jenis penilaian. Kelimanya berfungsi untuk:

Menerima atau menolak penjelasan mengenai kebijakan,

- menguatkan atau melemahkan kebenaran (atau kesalahan) dari kebijakan yang dipilih,
- menentukan atau tidak merekomendasikan kebijakan pilihan,
- menerima atau menolak prediksi tentang hasil yang diharapkan,
- merumuskan masalah dalam satu cara tertentu daripada cara yang lain.

Dalam analisis kebijakan, metode ini memiliki nama khusus:

YANG HARUS DIKETAHUI	METODE
Policy problems	***Problem structuring*** (Penataan Problem): merumuskan masalah dalam satu cara tertentu daripada cara yang lain
Policy Performance	**Evaluation** (Penilaian): menguatkan atau melemahkan kebenaran (atau kesalahan) dari kebijakan yang dipilih
Preferred policy	**Prescription** (Rekomendasi): menentukan atau tidak merekomendasikan kebijakan pilihan
Observed policy outcome	**Monitoring** (pengawasan): menerima atau menolak penjelasan,
Expected policy outcomes	**Forecasting (** Peramalan): menerima atau menolak prediksi tentang hasil yang diharapkan

Kelima metode ini harus dimiliki oleh seorang analis kebijakan. Seorang analis harus mampu merumuskan masalah social menjadi lebih terstruktur sehingga layak menjadi “masalah kebijakan”. Inilah yang disebut penataan masalah (*problem structuring*). Tentu saja penataan masalah ini didasarkan relasi “masalah public” dengan relasi horizontal dan vertical. Suatu masalah disebut masalah kebijakan berdasarkan pertimbangan horizontal dan vertical.

Secara horizontal masalah itu diperkuat dengan fakta-fakta “kondisi masyarakat yang teramati” (*Observed policy outcome*) yang menunjukkan sejumlah persoalan, padahal “seharusnya kondisi masyarakat” tidaklah demikian (*Expected policy outcomes*). Untuk bisa menentukan apa yang terjadi di tengah masyarakat, kemampuan *monitoring* dibutuhkan. Seorang analis mengawasi, mengamati apa yang terjadi di tengah masyarakat terkait dengan kebijakan pemerintah. Sementara untuk dapat menentukan kondisi masyarakat yang seharusnya dibutuhkan kemampuan *forecasting*.

Secara vertical, penstrukturan masalah kebijakan itu didukung oleh analisa terhadap kegagalan “kebijakan yang tengah berlangsung” (*policy performance*). Ini artinya seorang analis harus mampu melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang tengah berlangsung. Lalu seorang analis harus sanggup mengusulkan resep kebijakan baru (*preffered policy*) yang dapat menyelesaikan masalah. Kemampuan mengajukan resep baru ini disebut Prescription.

BENTUK ANALISIS KEBIJAKAN

Hubungan antara jenis pengetahuan dan metode memberikan dasar untuk membedakan berbagai bentuk analisis kebijakan. Analisis kebijakan bisa dilakukan dalam 4 kemungkinan: prospektif (ke depan), restrospektif (ke belakang), deskriptif, dan normatif.

Analisis *restrospective* ("ex-post") yaitu analisis tentang kebijakan publiK yang telah selesai diimplementasikan. Pertanyaan dasarnya adalah "Apa yang telah terjadi?" Perbedaan apa yang telah dihasilkan dari kebijakan yang tengah berjalan?" Analisis ini terkait dengan "*Policy Performance"* dihubungkan dengan "*Observed policy outcome*". Analisis ini secara sederhana bermula dari pernyataan, "Kondisi masyarakat seperti ini, memangnya kebijakan apa yang selama ini berlaku?"

Analisis *Prospektif (ex ente)* adalah analisis kebijakan public yang akan dirancang, atau terkait dengan proses pembentukan kebijakan Pertanyaan dasarnya adalah*:* Apa yang akan terjadi jika masalah dibiarkan? Apa yang harus dilakukan untuk menyelesaikan masalah? Apa yang akan terjadi jika kebijakan tertentu dilakukan? Analisis ini terkait dengan "*Policy Performance"* dalam hubungannya dengan "*Expected policy outcomes*". Analisis prospektif jika dirumuskan dalam satu pernyataan bisa berbentuk, "Dengan kebijakan ini, kondisi masyarakat akan berubah menjadi lebih baik"

Analisis kebijakan deskriptif adalah analisis yang yang menggambarkan atau menjelaskan kebijakan.Pada gambar terlihat evaluasi deskriptif bergerak dari kuadran kiri bawah (*monitoring*, pemantauan terhadap kondisi masyarakat) ke kuadran kanan atas (*forecasting*, peramalan mengenai apa yang akan terjadi pada masyarakat).

Analisis kebijakan normatif adalah analisis yang mengevaluasi atau menentukan tindakan di masa depan. Analisis normatif digambarkan sebagai poros yang berjalan dari kuadran kanan bawah (*prescription*, pemberian resep atau rekomendasi mengenai kebijakan yang harus diambil) ke kuadran kiri atas (evaluasi terhadap kebijakan yang tengah berlangsung)

KESIMPULAN

Studi Kebijakan public sangat kompleks dan dinamis. Pemahaman atas kerangka kebijakan diperlukan agar cara berpikir kita teratur dan terarah. Kerangka kebiajakn pada bagian ini menunjukkan adanya logika relasi antar bagian, lalu lima Pengetahuan dan lima metode dalam Studi kebijakan yang harus dimiliki dan dikuasai oleh para pembelajar Kebijakan. Dengan cara itu, Studi kebiajakn dapat dilakukan dengan baik bahkan sejak pertama kali memikirkannya.

3

PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Bagaimana satu kebijakan public dibuat?

Inilah yang akan menjadi focus pada bab ini.

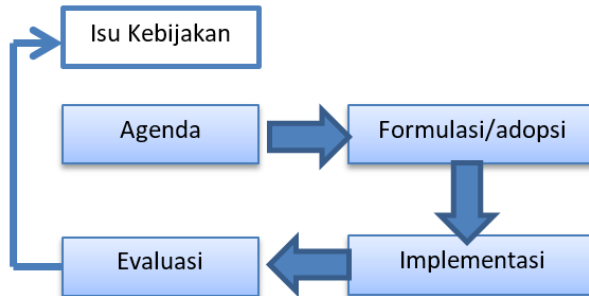
Kita sudah membicarakan pada Bagian 1 bahwa kebijakan publik sedemikian rumit, kompleks, dan dinamis. Kebijakan publik sebagai "penanganan pemerintah atas masalah public" tak sederhana. Prosesnya melibatkan banyak aktor, peristiwa, kepentingan dan tujuan yang berbeda-beda, serta nilai yang tidak tunggal. Saat pemerintah mengeluarkan kebijakan PPKM ada tujuan tertentu yang disertai banyak pertimbangan. Jika kebijakan itu ditimbang sebagai tindakan strategis, pastilah ada pertimbangan kekuatan, kelemahan, ancaman, dan peluang dari kebijakan itu. Intinya, proses pembuatan kebijakan tidaklah sederhana.

Tetapi mari kita bayangkan dari polanya dulu. Kita mulai dari prinsip dasar bahwa "Kebijakan Publik bermula dari masalah public, untuk memberikan dampak pada publik". Jadi proses sederhananya bisa seperti ini:

- "masalah publik", dicarikan dan dirumuskan "solusinya", lalu dipraktekkan "solusi" yang disepakati itu: memberikan

dampak atau tidak?

- "masalah public" adalah SEBAB, rumusan solusi dan praktek pemberian solusi adalah DESKRIPSI, dan Efek yang diterima masyarakat dari kebijakan itu adalah DAMPAK.

Inilah yang digambarkan William Dunn pada bagan berikut:

Sumber Dunn (1981), Fadhillah Putera (2019)

Gambar Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan ini dibayangkan berlangsung secara bertahap dari agenda, lalu diformulasikan kebijakannya seperti apa (bisa juga hanya mengadopsi dari kebijakan yang sudah ada). Setelah kebijakan terumus dan diputuskan barulah diimplementasikan dan terakhir dievaluasi. Hasil evaluasi itu dapat menjadi isu kebijakan untuk menghasilkan kebijakan baru. Bila hasil evaluasi menunjukkan dampak, kebijakan yang ada diperkuat; namun jika hasil menunjukkan kegagalan, itu artinya harus ada perbaikan kebijakan atau kebijakan yang ada dihentikan dan diganti dengan kebijakan baru.

Lalu dimana masalah kebijakannya? Masalah kebijakan dianggap bagian dari "agenda". Ada banyak masalah public yang harus ditangani pemerintah, yang harus direspon dengan kebijakan. Namun tak semuanya bisa direspon. Masalah public yang mendapatkan respon kebijakan adalah masalah yang masuk dalam "agenda" perumusan kebijakan.

Kembali pada gambar di atas. Proses perumusan kebijakan

pada gambar di atas dibayangkan berlangsung secara bertahap (stagist) dan berlangsung dari awal sampai akhir atau linier. Karena itu gambar di atas dianggap sebagai model stagist/linear. Aktivitasnya persis seperti kerja manajerial yang berproses dari perencanaan, pelaksanaan, dan berakhir dengan evaluasi dan umpan balik. Model manajerial ini model generik, model dasar yang dibayangkan ada, walaupun pada kenyataannya bisa jadi tidak bertahap sepersis model itu.

Kenapa demikian?

Pada prakteknya, perumusan kebijakan tidaklah sepi dari pengaruh dan kepentingan. Akibatnya, tahapan-tahapan di atas sering terjadi secara bersamaan, saling tumpang tindih satu sama lain. Aktor dan institusi politik yang berbeda (politisi, kelompok kepentingan, pelobi dan legislator, eksekutif dan birokrat, reporter dan komentator, think tank, pengacara, dan hakim) mungkin terlibat dalam proses yang berbeda pada saat yang sama, bahkan di bidang kebijakan yang sama. Pembuatan kebijakan di dunia nyata jarang serapi model linear ini. Meskipun demikian, model linear ini tetaplah berguna agar analis dapat mengenali tahapan ideal dalam pembuatan kebijakan.

PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK SEBAGAI PEMECAHAN MASALAH RASIONAL

Mari kita mempelajari bagaimana suatu kebijakan disusun. Bagian ini merujuk pada buku Michael E. Kraft, *Publ ic Policy Politics, Analysis, and Alternatives, Sixth Edition* , SAGE Publications, Wisconsin–Green Bay, 2018

Pendekatan perumusan kebijakan yang paling sederhana dilakukan seperti pemecahan masalah rasional (Bardach dan Patashnik 2016; MacRae dan Whittington 1997). Model pengambilan keputusan rasional berlangsung dengan cara:

1) mendefinisikan masalah,
2) menunjukkan tujuan dan sasaran yang akan dicari,
3) mempertimbangkan berbagai solusi alternatif,
4) mengevaluasi setiap alternatif untuk memperjelas kemungkinan dampaknya, dan
5) merekomendasikan atau memilih alternatif solusi yang berpotensi kuat dapat memecahkan masalah.

Proses ini mirip dengan cara kebanyakan dari kita membuat keputusan sehari-hari. Tentu saja dalam masalah keseharian kita melakukannya dengan lebih santai. Kelima tahapan ini dapat digambarkan pada table berikut:

Tabel 1 Perumusan Kebijakan Publik

TAHAP	JENIS PERTANYAAN	ILUSTRASI
Mendefinisikan dan menganalisis Masalah	- Apa masalah yang dihadapi? - Apa yang ada? - Siapa atau apa yang terpengaruh? - Bagaimana perkembangannya? - Apa penyebab utamanya? - Seberapa benar penyebab dipengaruhi oleh tindakan kebijakan	- Bagaimana penggunaan ponsel, termasuk SMS dalam relasinya dengan kenaikan kecelakaan mobil? - apa potensi pengurangan tingkat kecelakaan karena HP melalui tindakan kebijakan? - Bagaimana efek kecelakaan penggunaan ponsel atau SMS saat mengemudi dibandingkan dengan gangguan lain (seperti mendengar GPS, minum kopi, atau mengobrol dengan penumpang saat mengemudi)?
Membangun Alternatif kebijakan	- Pilihan kebijakan apa yang mungkin dipertimbangkan untuk mengatasi masalah?	- Untuk mengurangi penggunaan ponsel, haruskah lembaga pemerintah memberikan denda? - Haruskah pemerintah mengintervensi para supir dalam penggunaan ponsel? - Haruskah ponsel dinonaktifkan di mobil yang bergerak saat mengemudi?
Memilih Kriteria Evaluasi	- Kriteria apa yang hampir cocok untuk masalah dan apa alternatifnya? - Berapa biaya yang dibutuhkan untuk alternative solusinya? - Berapa biayanya jika tidak ada tindakan yang diambil?	- Kriteria apa yang paling penting untuk regulasi ponsel bagi supir? - Pihak mana apa yang menganggap opsi ini dapat diterima? - Apakah etis untuk membatasi perilaku individu untuk mencapai tujuan sosial?

	- Apa kemungkinan efektivitas, kelayakan sosial dan politik, atau kesetaraan dari alternative solusi yang akan diambil?	- Opsi apa yang paling efektif untuk mencegah supir berbicara di ponsel atau SMS?
Penilaian Alternatif	- Alternatif apa yang lebih baik dari yang lain? - Jenis analisis apa yang dapat membantu membedakan alternatif kebijakan yang lebih baik dan lebih buruk? - Apakah buktinya tersedia? Jika tidak, bagaimana bisa didapatkan buktinya?	- Pilihan kebijakan mana atau yang paling mungkin untuk mengurangi penggunaan ponsel dan SMS oleh supir: apakah pendidikan publik atau sanksi ekonomi seperti denda? - Seberapa berhasilkah upaya polisi untuk mengatur penggunaan ponsel dan SMS?

Sekarang kita lihat model lain yang agak mirip, hanya ditambahi dengan proses politis. Proses kebijakan dalam kaitannya dengan kegiatan politik meliputi: identifikasi masalah, penetapan agenda, perumusan, legitimasi, implementasi, dan evaluasi. Model proses berguna dalam membantu kita memahami berbagai aktivitas yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Tahapannya bisa berlangsung seperti table berikut:

Table 2 Kebijakan sebagai Proses

Identifikasi masalah	Identifikasi masalah kebijakan berdasarkan tuntutan atau permintaan dari individu dan kelompok pada pemerintah
Agenda Setting	Memfokuskan perhatian media massa dan pejabat publik pada masalah publik tertentu untuk memutuskan apa yang akan menjadi kebijakan
Formulasi Kebijakan:	Pengembangan proposal kebijakan oleh kelompok yang berkepentingan, staf istana, komisi Wakil Rakjyat, dan para ahli.
Legitimasi Kebijakan	Pemilihan dan penetapan kebijakan melalui upaya tertentu oleh wakil rakyat, presiden, dan pengadilan.
Pelaksanaan Kebijakan	Pelaksanaan kebijakan melalui birokrasi pemerintah, penetapan anggaran untuk kebijakan, penetapan regulasi, dan kegiatan lain dari lembaga eksekutif
Evaluasi Kebijakan	Penilaian kebijakan oleh instansi pemerintah sendiri, konsultan luar, media, dan masyarakat umum

Pemahaman terhadap tahapan ini dibutuhkan agar analis mengetahui keseluruhan proses kebijakan itu muncul. Ini menunju-

kkan bahwa apa yang kita terima sebagai suatu kebijakan bukan sekadar teks, misalnya teks Peraturan Menteri Pendidikan, melainkan dipengaruhi banyak lipatan peristiwa yang tidak sederhana. Suatu kebijakan selalu dimulai dari identifikasi masalah atau masalah apa yang harus dibuatkan solusinya?Apa yang dianggap sebagai masalah itu bisa jadi belum disadari sebagai masalah bersama, atau bagi kelompok lain ada anggapan bahwa masalah utamanya bukanlah itu. Kesimpangsiuran ini harus diselesaikan, minimal sebagian besar bersepakat bahwa masalah A harus segera dicarikan solusinya daripada masalah B. Untuk itulah dibutuhkan *agenda setting.* Setelah mayoritas sepakat akan masalah tertentu, barulah dibuat rancangan kebijakan yang prosesnya juga cukup panjang. Selesai rancangan kebijakan, proses lain harus dilakukan yakni penetapan atau legitimasi kebijakan sebagai kebijakan resmi. Setelah itu barulah pelaksanaan dan evaluasi.

Apa yang diterima oleh analis kebijakan bisa jadi Teks kebijakannya dan fenomena sosial sebagai dampak dari pelaksanaan kebijakan. Pada Teks itu, analis bisa menemukan rumusan mengenai "masalah" dan "solusi yang ditawarkannya". *Deskripsikan* apa yang ada pada teks, inilah langkah awal dari kerja analis kebijakan.

Lalu amati teks itu. Apa yang dianggap "masalah" tidaklah netral, karena ada banyak pihak yang terlibat dalam penentuan sesuatu sebagai "masalah". Demikian pun dengan "solusi yang ditawarkan" tidaklah netral, ada banyak kepentingan yang 'bermain' di dalamnya. Ini yang harus dipetakan analis kebijakan. Bagian ini adalah tahap menemukan "*penyebab*" atau tahap analis bertanya "Kenapa?": kenapa ini dianggap masalah, sementara yang lain tidak? Kenapa ini yang dijadikan solusi, padahal ada solusi lain yang lebih efektif?, dan" kenapa lainnya. Pada tahap ini, analis mesti memahami riwayat proses perumusan kebijakan dari identifikasi masalah, agenda setting, perumusan, sampai proses legitimasi kebijakan. Inilah tahap kedua carilah *penyebab* dari lahirnya kebijakan public.

Setelah itu, kebijakan itu dilaksanakan (atau tidak dilaksa nakan). Pelaksanaan suatu kebijakan dimaksudkan untuk menghasilkan dampak: yakni penyelesaian masalah public. Apakah kehadiran kebijakan itu menyelesaikan masalah atau mengeruhkan masalah? Siapakah yang diuntungkan dari kehadiran kebijakan ini, siapa juga yang dirugikan? Inilah tahap kedia yang tak mudah, karena harus melakukan studi empiris di tengah masyarakat. Tahap ketiga ini adalah mencari *dampak* dari lahirnya kebijakan public.

Sebagai bekal untuk proses analisa, dibutuhkan pengetahuan yang luas mengenai proses pembuatan kebijakan. Tabel 3 berikut akan menjelaskan secara lebih rinci daripada table 2.

Table 3 Proses Pembuatan Kebijakan

PROCESS	AKTIVITAS	YANG TERLIBAT
Identifikasi masalah	• Mempublikasikan masalah sosial • Mengekspresikan tuntutan untuk tindakan pemerintah	Media massa, Kelompok pemerhati, Inisiatif warga, dan Opini publik
Agenda Setting	Memutuskan masalah apa yang akan diputuskan, masalah apa yang akan ditangani oleh pemerintah	Elite politik, termasuk presiden dan wakil rakyat, kandidat pemilu/pilpres/pilkada, dan media massa
Formulasi kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menyelesaikan masalah dan memperbaiki masalah	Kelompok pemikir yang dijadikan rujukan (Think tanks), presiden dan mentri, wakil rakyat, dan kelompok kritis
Legitimasi Kebijakan	Memilih proposal, Mengembangkan dukungan politik untuk proposal kebijakan, mendorong proposal menjadi undang-undang, dan Memutuskan secara konstitusi	Kelompok kritis, presiden, wakil rakyat, dan hakim
Pelaksanaan Kebijakan	Penganggaran dan alokasi, Mengorganisir departemen dan lembaga pelaksana, Menyediakan pembiayaan atau pelayanan, dan	Presiden dan cabinet, pejabat eksekutif darikementrian, pelaksana independen dan dunia bisnis

	Memungut pajak	
Evaluasi Kebijakan	Melaporkan Output program	Pejabat kementrian dan pelaksana
	Evaluasi dampak kebijakan sesuai target atau tidak	Dewan Pengawas Wakil Rakyat
	Mengusulkan perubahan dan "reformasi"	Think tanks dan media massa

Table ini diambil dari buku buku kebijakan R Dye. Di dalamnya ada tambahan dari aktivitas pemecahan masalah rasional dengan "siapa saja yang terlibat". R Dye ingin menunjukkan kerumitan proses pembuatan kebijakan. Pengetahuan mengenai siapa saja yang terlibat memberikan gambaran persaingan gagasan dan kepentingan yang bermain pada suatu kebijakan publik.

Mari kita amati satu-persatu.

Identifikasi Masalah

Siapa yang memutuskan apa yang akan diputuskan?

Kekuatan untuk memutuskan apa yang akan menjadi isu kebijakan sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Memutuskan apa yang akan menjadi masalah lebih penting daripada memutuskan apa yang akan menjadi solusi.

Pada iklim demokratis masalah apa pun dapat didiskusikan dan dimasukkan ke dalam agenda pengambilan keputusan nasional. Setiap orang juga dapat tugas mendefinisikan masalah dan menyarankan solusi. Orang dapat menentukan kepentingan mereka sendiri, mengatur diri mereka sendiri, membujuk orang lain untuk mendukung tujuan mereka, mendapatkan akses ke pejabat pemerintah, mempengaruhi pengambilan keputusan, dan mengawasi pelaksanaan

kebijakan dan program pemerintah.

Pada kenyataannya, persoalan kebijakan tidak "terjadi" begitu saja. Mengajukan satu hal menjadi masalah public membutuhkan proses penggiringan opini, mendramatisirnya, meminta perhatian, dan menekan pemerintah untuk melakukan sesuatu tentang hal itu adalah taktik politik yang penting. Taktik ini digunakan oleh individu berpengaruh, kelompok kepentingan terorganisir, organisasi perencanaan kebijakan, kandidat politik dan pemegang jabatan, dan mungkin yang paling penting, media massa. Ini adalah taktik "pengaturan agenda (agenda Setting)."

Ada dua jenis agenda setting, dari bawah (bottom up) dan dari atas (*top down*).

Pertama, Model "bottom-up", perumusan masalah dari bawah –dari publik. Model ini mengasumsikan bahwa masalah apa pun dapat diidentifikasi berasal dari individu atau kelompok tertentu. Asalnya bisa dari kandidat dewan yang mencari simpati konstituen, oleh para pemimpin partai politik yang meningkatkan reputasi, oleh partai politik yang berusaha untuk mengkampanyekan prinsip-prinsip ideal mereka, oleh media massa yang berusaha "menciptakan" berita, dan bahkan oleh kelompok-kelompok kritis yang memprotes. Bisa juga kebijakan dari bawah berasal dari masalah sebenarnya seperti krisis social ekonomi dan bencana—mulai dari bencana alam seperti angin topan dan kekeringan hingga tragedi buatan manusia seperti penembakan di sekolah dan kecelakaan pesawat— yang menarik perhatian publik dan memaksa pejabat publik untuk merespons.

Kedua, Agenda Setting dengan cara "Top down", dari atas. Agenda setting melibatkan peran pemimpin dalam kaitannya dengan kepentingan bisnis, keuangan, dan media. Para pemimpin ini mungkin mengamati perkembangan masyarakat yang mereka anggap mengancam nilai atau kepentingan mereka sendiri; atau mereka mungkin

melihat peluang dapat memajukan nilai tertentu dan membuat karier mereka sendiri bisa lebih berkembang.

Pengambilan keputusan dapat bermula dari atas karena komunikasi pembuat kebijakan memiliki bias elit. Anggota masyarakat jarang menelepon atau menulis surat kepada senator atau perwakilan mereka, apalagi berbicara dengan mereka secara langsung bahkan saat ada reses anggota dewan. Sebagian besar komunikasi yang diterima oleh pengambil keputusan adalah intra-elite, entah dari wartawan, pemimpin kelompok terorganisir, konstituen berpengaruh, kontributor politik yang kaya, dan teman-teman pribadi—orang-orang yang, sebagian besar memiliki pandangan yang sama. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika anggota Kongres mengatakan bahwa sebagian besar surat mereka sesuai dengan posisi mereka sendiri; dunia opini publik mereka memperkuat diri. Lagi pula, orang-orang yang memulai komunikasi dengan para pengambil keputusan, dengan menulis atau menelepon atau mengunjungi perwakilan mereka, jelas lebih berpendidikan dan makmur daripada rata-rata warga negara. Dengan demikian, ini merupakan sumber kebingungan.

Agenda Setting

Suatu masalah public tidak serta merta menjadi masalah kebijakan public. Hanya masalah yang masuk dalam agenda pembicaraan para pembuat kebijakan saja yang menjadi masalah kebijakan public. Karena itu media menjadi pendorong bagi transformasi masalah public menjadi masalah kebijakan public.

Media adalah pemain sekaligus wasit dalam permainan politik. Mereka tidak hanya melaporkan kepada rakyat tentang perebutan kekuasaan dalam masyarakat, tetapi mereka juga berpartisipasi dalam perjuangan itu sendiri. Media adalah kelompok elit, bukan rakyat jelata. Kekuatan media terkonsentrasi di tangan sejumlah kecil orang: editor, produser, pembawa berita, reporter, dan kolumnis dari

jaringan televisi terkemuka dan pers bergengsi. Media memutuskan "apa yang berita" dan "apa yang bukan berita", selain itu berita memberikan isyarat kepada khalayak massa tentang nilai suatu isu, kepribadian pejabat, atau peristiwa politik. Beberapa hal diliput secara mencolok oleh media, dengan penempatan awal pada siaran berita dan waktu beberapa menit, atau dengan liputan surat kabar halaman depan, termasuk tajuk berita besar dan gambar. Semua itu mengkondisikan public untuk menyimpulkan apa yang penting dan apa yang tidak.

Karena itu agenda setting kerap ditentukan oleh Media Effects.Efek media dapat dikategorikan sebagai (1) mengidentifikasi isu dan menetapkan agenda bagi pembuat kebijakan, (2) mempengaruhi sikap dan nilai terhadap isu suatu kebijakan, dan (3) mengubah perilaku pemilih dan pengambil keputusan. Kategori-kategori ini diurutkan berdasarkan tingkat pengaruh media terhadap khalayaknya. Kekuatan televisi tidak benar-benar terletak pada membujuk pemirsa untuk mengambil satu sisi dari suatu masalah atau yang lain. Sebaliknya, kekuatan televisi terletak pada pengaturan agenda pengambilan keputusan—memutuskan isu-isu apa yang akan mendapat perhatian dan isu-isu apa yang akan diabaikan.

Media dapat menciptakan opini baru dengan lebih mudah daripada mengubah opini yang sudah ada. Mereka sering kali dapat menyarankan bagaimana perasaan kita tentang peristiwa atau masalah baru—yang tidak pernah kita rasakan atau alami sebelumnya. Media dapat memperkuat nilai dan sikap yang sudah kita pegang. Namun sangat sedikit bukti bahwa media dapat mengubah nilai-nilai yang ada. Mekanisme psikologis pemirsa tentang persepsi selektif membantu mempertahankan diri dari bias dalam program berita dan hiburan. Persepsi selektif berarti menyaring informasi atau gambar yang tidak disetujui secara mental. Hal ini menyebabkan orang cenderung melihat dan mendengar hanya apa yang ingin mereka lihat dan dengar. Ini mengurangi dampak bias televisi pada sikap

dan perilaku pemirsa.

Perumusan Kebijakan (*Formulating Policy*)

Perumusan kebijakan adalah pengembangan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah-masalah dalam agenda publik. Perumusan kebijakan dilakukan birokrasi pemerintah; kantor kelompok kepentingan; ruang komite parlemen; pertemuan komisi khusus; dan lembaga perencana kebijakan (dikenal sebagai *think tank*). Rincian proposal kebijakan biasanya dirumuskan oleh staf dan bukan oleh anggota dewan atau menteri, tetapi staf dipandu oleh apa yang diinginkan bos mereka.

Perumusan satu kebijakan diwarnai oleh desakan, tekanan, atau rayuan dari kelompok berkepentingan (*interest groups*) Kepentingan terorganisir sering mengembangkan proposal kebijakan mereka sendiri dan meneruskannya ke istana atau ke senayan untuk dimasukkan ke dalam agenda pengambilan keputusan. Kelompok kepentingan ini kerap tak disadari oleh public, namun harus menjadi perhatian analis kebijakan

Penetapan Kebijakan (Policy Legitimation)

Setelah naskah kebijakan public terumuskan lalu kebijakan itu ditetapkan secara resmi. Penetapan sangat politis, cepat atau lambatnya tergantung pada pertimbangan politik. Ada banyak pihak berkepentingan yang bermain dalam proses penetapan ini. Birokrat, partai politik pemenang, oposisi, pelaku bisnis, media, ormas, dan lain sebagainya bermain dalam penetapan kebijakan ini.

Pelaksanaan Kebijakan (Policy implemention)

Proses Pembuatan kebijakan tidak berakhir dengan pengesahan undang-undang oleh Parlemen dan penandatanganannya oleh presiden. Sebaliknya, ia bergeser dari senayan dan Istana ke kantor

para birokrat). Birokrasi bisa jadi tidak merumuskan semua kebijakan itu, tetapi birokrasilah yang melaksanakannya. Implementasi melibatkan semua kegiatan yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Kegiatan-kegiatan ini mencakup pembentukan organisasi baru departemen, lembaga, biro, dan sebagainya), pemberian tanggung jawab baru kepada organisasi yang sudah ada. Organisasi-organisasi ini harus menerjemahkan undang-undang ke dalam aturan dan regulasi operasional. Mereka harus mempekerjakan personel, menyusun kontrak, menghabiskan uang, dan melakukan tugas. Semua aktivitas ini melibatkan keputusan birokrat—keputusan yang menentukan kebijakan.

Implementasi kebijakan seringkali membutuhkan pengembangan aturan dan regulasi formal baru yang dikeluarkan birokrasi. Pembuatan aturan oleh birokrasi merupakan inti dari proses pembuatan kebijakan. Aturan formal yang muncul memiliki kekuatan hukum. Badan-badan birokrasi dapat memungut denda dan hukuman untuk pelanggaran peraturan ini, dan denda dan hukuman ini dapat ditegakkan.

Di sini bisa terjadi bias birokrat. Secara ideal birokrat melaksanakan tugas sesuai dengan nilai program dan profesi mereka. Tetapi selain motif profesional ini, birokrat seperti manusia pada umumnya, juga mencari penghasilan yang lebih tinggi, keamanan kerja yang lebih besar, dan menambah kekuatan dan prestise untuk diri mereka sendiri. Motif profesional dan pribadi bertemu untuk menginspirasi birokrat untuk memperluas kekuasaan, fungsi, dan anggaran lembaga mereka. Bias birokrasi terhadap fungsi baru dan otoritas tambahan serta peningkatan personel dan anggaran membantu menjelaskan pertumbuhan pemerintah dari waktu ke waktu

Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Model proses kebijakan menyiratkan bahwa evaluasi adalah

langkah terakhir dalam pembuatan kebijakan. Ini menyiratkan bahwa pembuat kebijakan (Wakil rakyat, presiden, kelompok kepentingan, birokrat, media, lembaga *think tank*, dan sebagainya) meneliti apakah kebijakan mencapai tujuan yang mereka tetapkan atau tidak; berapa biayanya; dan dengan efek apa, yang disengaja dan tidak disengaja, pada masyarakat.

Namun, sebagian besar evaluasi kebijakan tidak sistematis dan impresionistik. Mereka datang dalam bentuk keluhan kelompok kepentingan tentang ketidakmampuan undang-undang atau anggaran dalam melindungi atau memajukan keprihatinan mereka. “Evaluasi” jenis ini sering berhasil dalam mendorong reformasi—perubahan kebijakan yang dirancang untuk memperbaiki kesalahan yang dirasakan, kekurangan, pengeluaran yang boros, dan kekurangan lain dalam kebijakan yang ada.

KESIMPULAN

1. Agenda setting adalah memutuskan apa yang akan diputuskan; yaitu, isu-isu apa yang akan diliput oleh media, dibawa ke perhatian para pengambil keputusan, dan diidentifikasi sebagai masalah yang membutuhkan solusi pemerintah.
2. Penggambaran pembuatan kebijakan secara “bottom-up” menekankan peran opini publik dalam menetapkan agenda bagi pembuat kebijakan. Peristiwa, dan pemberitaan media tentangnya, dapat memfokuskan opini publik pada isu, masalah, dan “krisis”. Tetapi tidak selalu jelas apakah opini membentuk kebijakan atau kebijakan menciptakan opini.
3. Model pembuatan kebijakan “top-down” menekankan peran kepemimpinan nasional dalam menciptakan isu dan merumuskan kebijakan. Masyarakat umum tidak memiliki pendapat tentang banyak pertanyaan kebijakan tertentu. Dalam jajak pendapat, orang Amerika mengungkapkan keraguan tentang apakah pemerintah memahami pemikiran atau tindakan

mereka untuk kepentingan semua.

4. Media massa, khususnya jaringan televisi, memainkan peran utama dalam agenda setting. Dengan memutuskan apa yang akan menjadi berita, media menetapkan agenda untuk diskusi politik. Fokus yang terus-menerus pada aspek dramatis, kekerasan, dan negatif dari kehidupan Amerika mungkin secara tidak sengaja menciptakan sikap apatis dan keterasingan—malaise televisi.
5. Banyak perumusan kebijakan terjadi di luar proses formal pemerintahan. Organisasi perencanaan kebijakan yang bergengsi, swasta—seperti Dewan Hubungan Luar Negeri—mengeksplorasi alternatif kebijakan, memberi nasihat kepada pemerintah, mengembangkan konsensus kebijakan, dan bahkan memasok pemimpin pemerintahan puncak. Organisasi-organisasi perencana kebijakan menyatukan kepemimpinan dunia korporat dan keuangan, media massa, yayasan, intelektual terkemuka, dan pejabat tinggi pemerintah.
6. Kegiatan pembuat kebijakan terdekat—presiden, wakil rakyat, lembaga eksekutif,dan seterusnya—menarik perhatian sebagian besar komentator dan ilmuwan politik. Tetapi para pemimpin non-pemerintah, dalam bisnis dan keuangan, yayasan, organisasi perencanaan kebijakan, media massa, dan kelompok kepentingan lainnya, mungkin telah menetapkan agenda kebijakan dan memilih tujuan kebijakan utama. Kegiatan pembuat kebijakan terdekat cenderung berpusat pada sarana, bukan tujuan, dari kebijakan publik.
7. Wakil rakyat ditetapkan dalam Konstitusi sebagai instrumen utama legitimasi kebijakan. Anggota dewan dipengaruhi oleh pandangan konstituen mereka. Kontributor biaya kampanye biasanya menikmati akses langsung ke anggota Kongres selama proses pembuatan undang-undang.

8) 11. Implementasi kebijakan merupakan komponen penting dari proses pembuatan kebijakan. Birokrat membuat kebijakan

saat mereka terlibat dalam tugas implementasi—membuat peraturan, mengadili kasus, dan menjalankan diskresi mereka. Motif profesional dan pribadi bergabung untuk membuat birokrat bias dalam memperluas kekuasaan dan fungsi lembaga mereka dan meningkatkan anggaran mereka, terutama dana diskresioner mereka.

Aktivitas
1. Pilih satu bidang topik kebijakan pendidikan. 2. Secara historis, pernahkah ada dokumen/teks kebijakan yang berbeda dengan apa yang tersedia sekarang di area kebijakan ini? 3. Apakah menurut Anda area kebijakan ini telah diperbarui secara berkala, diperbarui secara sporadis, atau terkadang ditinggalkan/diganti seluruhnya? 4. Untuk pendekatan saat ini terhadap bidang kebijakan ini, implementasi apa yang diperlukan? 5. Bagaimana ini dipantau (jika ada)? 6. Apakah implementasi pernah dievaluasi atau dilaporkan secara resmi? Bagaimana? 7. Dalam hal apa area kebijakan ini bisa disalahpahami secara tidak sengaja? Apakah ada laporan dari pemangku kepentingan atau staf pendidikan yang salah paham atau mengabaikan kebijakan? 8. Dengan cara apa kebijakan ini dapat dengan sengaja ditentang? Apakah ada laporan tentang orang-orang yang menentang kebijakan atau menolak persyaratannya?

4

MODEL-MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Model adalah kacamata atau cara memandang, cara menilai. Beda model sama dengan beda kacamata, warna dari apa yang dilihat akan berbeda-beda. Jika lensanya terkait positif negative, maka kacamata akan memberikan kejernihan melihat sesuatu. Apa yang semula tak terlihat, karena terlalu kecil dan matanya sudah buram, maka penggunaan kacamata diperlukan untuk memperjelas. Perso-alan kebijakan tidaklah sederhana, ada banyak factor juga kepenti-ngan yang terlibat di dalamnya. Agar dapat menemukan kejernihan dalam menganalisa kebijakan dibutuhkan sejumlah kacamata, tidak hanya satu. Kacamata yang satu memberikan satu nilai, kacamata lain bisa saja menampilkan nilai lain yang tak didapatkan dari kacamata sebelumnya.

Kacamata itu adalah model.

Model adalah representasi yang disederhanakan dari bebera-pa aspek dunia nyata. Model bisa saja representasi fisik dari kondisi riil, seperti model pesawat terbang atau maket bangunan di atas meja yang digunakan para perencana dan arsitek. Model juga bisa berupa diagram—peta jalan, misalnya, atau diagram alur yang digu-nakan ilmuwan politik untuk menunjukkan bagaimana RUU menjadi undang-undang.

Pada bagian berikut ini akan dikemukakan sejumlah model atau kacamata dalam memahami kebijakan, Model yang akan digunakan dalam mempelajari kebijakan adalah model konseptual. Ini adalah model yang mencoba untuk

- Menyederhanakan dan memperjelas pemikiran kita tentang politik dan kebijakan publik.
- Mengidentifikasi aspek-aspek penting dari masalah kebijakan.
- membantu komunikasi dengan berfokus pada ciri-ciri penting kehidupan politik.
- Mengarahkan upaya kita untuk memahami kebijakan publik dengan lebih baik dengan menyarankan apa yang penting dan apa yang tidak penting.
- Memberikan penjelasan untuk kebijakan publik dan prediksi konsekuensinya.

MODELS: HOW TO TELL IF THEY ARE HELPINGOR NOT

Model hanyalah abstraksi atau representasi dari kehidupan politik. Ketika kita memikirkan sistem politik atau elit atau kelompok atau pengambilan keputusan rasional atau inkrementalisme atau permainan, kita mengabstraksi dari dunia nyata dalam upaya untuk menyederhanakan, memperjelas, dan memahami apa yang benar-benar penting tentang kebijakan publik. Sebelum kita memulai studi tentang kebijakan publik, mari kita tentukan beberapa kriteria umum untuk mengevaluasi kegunaan konsep dan model.

Order and Simplify Reality

Kegunaan sebuah model terletak pada kemampuannya untuk menata dan menyederhanakan kehidupan. Melalui model kita dapat memikirkan kehidupan secara lebih jernih dan memahami hubungan-hubungan yang kita temukan di dunia nyata. Namun terlalu banyak penyederhanaan dapat menyebabkan ketidakakuratan dalam pemiki-

ran kita tentang kenyataan. Di satu sisi, jika suatu konsep terlalu sempit kita mungkin tidak dapat menggunakannya untuk menjelaskan kebijakan publik. Di sisi lain, jika suatu konsep terlalu luas dan menunjukkan hubungan yang terlalu kompleks, itu mungkin menjadi sangat rumit dan tidak dapat diatur sehingga tidak benar-benar membantu pemahaman kita. Dengan kata lain, beberapa teori politik mungkin terlalu rumit untuk membantu, sementara yang lain mungkin terlalu sederhana.

Identify What Is Significant

Sebuah model juga harus mengidentifikasi aspek-aspek yang sangat penting dari kebijakan publik. Model harus mengarahkan perhatian kita dari variabel (atau keadaan yang tidak relevan) lalu fokus pada penyebab nyata dan konsekuensi signifikan dari kebijakan publik. Tentu saja, apa yang "nyata", "relevan", atau "signifikan" sampai batas tertentu merupakan fungsi dari nilai-nilai pribadi individu. Tapi kita semua bisa sepakat bahwa kegunaan sebuah konsep terkait dengan kemampuannya untuk mengidentifikasi apa yang benar-benar penting.

Be Congruent with Reality

Umumnya, sebuah model harus kongruen dengan kenyataan—yaitu, harus memiliki referensi empiris yang nyata. Kita akan mengalami kesulitan dengan konsep yang mengidentifikasi proses yang tidak benar-benar terjadi atau melambangkan fenomena yang tidak ada di dunia nyata. Namun, kita tidak boleh terlalu cepat mengabaikan konsep yang tidak realistis jika konsep tersebut berhasil mengarahkan perhatian kita pada mengapa konsep tersebut tidak realistis. Misalnya, tidak ada yang berpendapat bahwa pengambilan keputusan pemerintah sepenuhnya rasional, karena kenyataannya pejabat publik tidak selalu bertindak untuk memaksimalkan nilai masyarakat dan meminimalkan biaya sosial. Namun konsep penga-

mbilan keputusan yang rasional mungkin masih berguna, meskipun tidak realistis, pada saat model itu membuat kita menyadari betapa sebenarnya pengambilan keputusan pemerintah itu tidak rasional dan mendorong kita untuk bertanya mengapa.

Provide Meaningful Communication

Sebuah konsep atau model juga harus mengkomunikasikan sesuatu yang bermakna. Jika terlalu banyak orang yang tidak setuju atas arti suatu konsep, kegunaannya dalam komunikasi berkurang. Misalnya, jika tidak ada yang benar-benar setuju tentang apa yang dimaksud dengan elit, konsep elit tidak berarti sama untuk semua orang. Jika seseorang mendefinisikan elit sebagai sekelompok pejabat publik yang dipilih secara demokratis yang mewakili masyarakat umum, seseorang mengomunikasikan ide yang berbeda dalam menggunakan istilah tersebut daripada yang mendefinisikan elit sebagai minoritas tak-representatif yang membuat keputusan untuk masyarakat berdasarkan kepentingannya sendiri..

Direct Inquiry and Research

Sebuah model harus membantu mengarahkan penyelidikan dan penelitian ke dalam kebijakan publik. Sebuah konsep harus operasional—yaitu, harus merujuk langsung ke fenomena dunia nyata yang dapat diamati, diukur, dan diverifikasi. Sebuah konsep, atau serangkaian konsep yang saling terkait (yang kita sebut sebagai model), harus menyarankan hubungan di dunia nyata yang dapat diuji dan diverifikasi. Jika tidak ada cara untuk membuktikan atau menyangkal gagasan yang dikemukakan oleh suatu konsep, maka konsep tersebut tidak terlalu berguna dalam mengembangkan ilmu politik.

Suggest Explanations

Akhirnya, model harus menyarankan penjelasan tentang kebijakan publik. Ini harus menyarankan hipotesis tentang penyebab dan

konsekuensi dari kebijakan publik-hipotesis yang dapat diuji terhadap data dunia nyata. Sebuah model yang hanya menggambarkan kebijakan publik tidak berguna seperti yang menjelaskan kebijakan publik, atau setidaknya menyarankan beberapa penjelasan yang mungkin

SEJUMLAH MODEL PERUMUSAN KEBIJAKAN

Selama bertahun-tahun, ilmu politik, seperti disiplin ilmu lainnya, telah mengembangkan sejumlah model untuk membantu kita memahami Kebijakan publik. Satu model telah dikemukakan, yakni model Linear atau model keputusan rasional mengenai proses pembuatan kebijakan yang bertahap.

Selain model pilihan rasional, terdapat model-model lain harus dikenali. Sebenarnya kerangka dasar model-model adalah model linear, model-model lain menunjukkan kelokan-kelokan dan tambahan dari model linear itu. Model-model lain merupakan hasil kritik terhadap model keputusan rasional. Kita sudah tahu bahwa model keputusan rasional menunjukkan tahap-tahap perumusan kebijakan seperti kegiatan pemecahan masalah. Semuanya digambarkan normal, setelah tahap ini baru tahap selanjutnya sampai akhir, tanpa ada "gangguan". Aktor perumusnya dianggap tunggal, sebagaimana seseorang sedang memecahkan satu masalah. Padahal kenyataannya tidak seperti itu, karena itu muncul sejumlah kritik.

Model-model ini tidak kompetitif dalam arti bahwa salah satu dari mereka dapat dinilai "terbaik." Masing-masing memberikan fokus terpisah pada kehidupan politik, dan masing-masing dapat membantu kita untuk memahami hal-hal yang berbeda tentang kebijakan publik. Meskipun beberapa kebijakan sekilas tampak memberikan penjelasan dengan satu model tertentu, sebagian besar kebijakan merupakan kombinasi dari model-model ini.

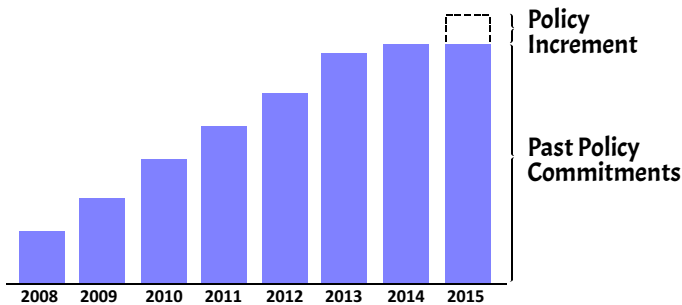
Mari kita dalami satu persatu

1. Model Incrementalism: Kebijakan sebagai Pertambahan atas kebijakan sebelumnya

Inkremental artinya penambahan. Inkrementalisme memandang bahwa kebijakan publik tidap pernah baru sama sekali, suatu kebijakan merupakan kelanjutan dari kegiatan pemerintah sebelumnya. Karena itu kebijakan public hanya hanya modifikasi saja dari kebijakan yang sudah ada.

Ilmuwan politik Charles E. Lindblom pertama kali mempresentasikan model inkremental sebagai sebuah kritik terhadap model pengambilan rasional yang linear. Menurut Lindblom, pembuat keputusan tidak setiap tahun meninjau seluruh kebijakan yang ada dan yang diusulkan. Pembauatn kebijakan juga tidak setiap saat mengidentifikasi tujuan masyarakat, meneliti manfaat dan biaya kebijakan alternatif dalam mencapai tujuan kebijakan, membuat peringkat urutan apa yang diinginkan dari setiap alternatif kebijakan,. lalu membuat pilihan berdasarkan semua informasi yang relevan. Intinya, seluruh tahapan pembuatan kebijakan dalam model pilihan rasional yang bertahap itu, pada kenyataannya jarang dilakukan. Ini disebabkan karena pembuat kebijakan memiliki kendala waktu, informasi, dan biaya. Ini menghalangi pembuat kebijakan dalam mengidentifikasi berbagai alternatif kebijakan dan konsekuensinya. Kendala politik juga mencegah penetapan tujuan sosial yang jelas dan perhitungan biaya dan manfaat yang akurat. Maka pembuatan kebijakan yang realistis adalah kebijakan didasarkan kebijakan sebelumnya.

Inkrementalisme bersifat konservatif atau mempertahankan apa yang ada. Program, kebijakan, dan pengeluaran yang ada dianggap sebagai dasar. Program dan kebijakan baru difokuskan untuk peningkatan, penurunan, atau modifikasi dari program yang sudah ada itu ini. Pembuat kebijakan umumnya menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijakan sebelumnya.

Model incremental melakukan ini karena mereka tidak punya waktu, informasi, atau uang untuk menyelidiki semua alternatif kebijakan yang ada. Biaya untuk mengumpulkan semua informasi ini terlalu besar. Pembuat kebijakan tidak memiliki kapasitas prediksi yang cukup untuk mengetahui apa semua konsekuensi dari setiap alternatif. Mereka juga tidak mampu menghitung rasio biaya-manfaat untuk kebijakan alternatif ketika banyak nilai politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang beragam dipertaruhkan. Dengan demikian, kebijakan yang sepenuhnya "rasional" dapat berubah menjadi "tidak efisien" (meskipun ada kontradiksi dalam istilah) jika waktu dan biaya untuk mengembangkan kebijakan yang rasional berlebihan.

Model inkrementalisme ini secara politis sangat bijaksana. Kesepakatan dalam perumusan kebijakan menjadi lebih mudah dilakukan, ketika item yang disengketakan hanya menambah atau mengurangi anggaran atau modifikasi dari program yang ada. Konflik meningkat ketika pengambilan keputusan berfokus pada perubahan kebijakan secara besar-besaran yang melibatkan keuntungan atau kerugian besar, atau pada keputusan kebijakan "semua atau tidak sama sekali", "ya atau tidak". Karena ketegangan politik yang terlibat dalam mendapatkan program atau kebijakan baru yang disahkan setiap tahun akan sangat besar, keberhasilan kebijakan masa lalu dilanjutkan ke tahun-tahun mendatang kecuali ada penataan kembali politik yang substansial.

Dengan demikian, inkrementalisme penting dalam mengurangi konflik, menjaga stabilitas, dan melestarikan sistem politik itu sendiri. Tetapi model inkremental mungkin gagal ketika pembuat kebijakan yang dihadapkan dengan krisis.

MODEL YANG MELIBATKAN AKTOR

Kebijakan tidaklah sepi dari kepentingan actor-aktor dan para pihak. Suatu kebijakan akan berpengaruh pada penataan masyaakat, keuntungan-kerugian pelaku bisnis, keberhasilan atau kegagalan pemerintah, dan popularitas tokoh politik yang berujung pada kemenangan dalam pemilihan umum atau legislative. Berikut ini akan dikemukakan model perumusan kebijakan berdasarkan actor yang terlibat, yakni groupu theory, elit theory, public choice, game theory, dan gagbage can.

2. **Model *Public choice theory*: Kebijakan sebagai keputusan bersama**

Model ini model ideal, bahwa kebijakan semesetinya merupakan hasil keputusan bersama. Sebagai keputusan bersama, suatu kebijakan memberikan semua pihak kesempatan dan keuntungan yang setara. Tak ada pihak yang lebih diuntungkan dan dirugikan. Tentu saja ideal ini tak mudah dirumuskan. Apa yang harus dilakukan

Landasan teorinya bisa merujuk pada teori pilihan dalam ilmu ekonomi dan Ilmu Politik. Secara tradisional, ekonomi mempelajari perilaku di pasar dan mengasumsikan bahwa individu mengejar kepentingan pribadi mereka. Sementara ilmu politik mempelajari perilaku di arena publik dan berasumsi bahwa individu mengejar gagasan mereka sendiri tentang kepentingan publik. Jadi, ada versi terpisah dari motivasi manusia dalam ilmu ekonomi dan politik: (a) gagasan *homo economicus* mengasumsikan aktor mementingkan diri sendiri untuk memaksimalkan keuntungan pribadi; (b) *homo politikus* mengasumsikan aktor berjiwa publik berusaha memaksimalkan kesejahte-

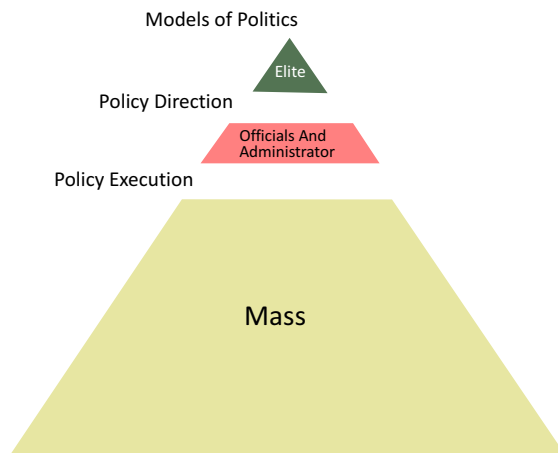
raan masyarakat. Arena Homo economicus adalah pasar, sedang arena homo politicus adalah ruang public. Keduanya saling bertentangan. Dari kedua teori ini dimunculkan teori pilihan publik.

Tapi teori pilihan publik menantang gagasan bahwa tindakan individu berbeda dalam politik dan di pasar. Teori pilihan publik mengasumsikan bahwa semua aktor politik (pemilih, pembayar pajak, kandidat, legislator, birokrat, kelompok kepentingan, partai, dan pemerintah) berusaha memaksimalkan keuntungan pribadi mereka dalam politik maupun di pasar. James Buchanan, ekonom pemenang Hadiah Nobel dan cendekiawan terkemuka dalam teori pilihan publik modern, berpendapat bahwa individu berkumpul dalam politik untuk keuntungan bersama mereka sendiri, sama seperti mereka berkumpul di pasar; dan melalui kesepakatan (kontrak) di pelaku politik dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dengan cara yang sama seperti yang diperoleh dengan berdagang di pasar. Singkatnya, orang mengejar kepentingan pribadi mereka baik dalam politik dan pasar, walaupun bermotif egois, namun pengejaran keuntungan pribadi ini dapat saling menguntungkan melalui pengambilan keputusan kolektif.

Dari sini, pemerintah harus muncul sebagai wujud dari kontrak sosial di antara individu-individu yang setuju untuk keuntungan bersama mereka. Pemerintah adalah wujud dari kontrak social dari individu yang mematuhi hukum dan mendukung pemerintah dalam pertukaran untuk perlindungan hidup mereka sendiri, kebebasan, dan hak milik. Dengan demikian, ahli teori pilihan publik memasukkan gagasan kontrak social sebagai dasar dari pemerintahan dan perumusan kebijakan publik.

3. **Model Elite Theory**: **Kebijakan sebagai keinginan atau apa yang disukai elit(** ***Policy As elite Preference*****)**

Kebijakan publik juga dapat dilihat sebagai keinginan dan nilai-nilai elit pemerintahan. Meskipun sering ditegaskan bahwa kebijakan publik mencerminkan tuntutan "rakyat", ini mungkin lebih mengu-

ngkapkan mitos daripada realitas demokrasi. Teori elit menunjukkan bahwa kebanyakan rakyat itu apatis (tak memperhatikan, dan tidak peduli) dan kurang informasi tentang kebijakan public. Kelompok elitlah yang sebenarnya membentuk opini massa tentang pertanyaan kebijakan. Dengan demikian, kebijakan publik ternyata benar-benar menjadi preferensi atau keinginan yang diangankan para elit saja. Karena itu, pejabat publik dan administrator hanya menjalankan kebijakan yang diputuskan oleh elit. Di sinilah muncuk kesimpulan bahwa kebijakan mengalir ke bawah dari elit ke massa; mereka tidak muncul dari tuntutan massa (lihat Gambar 5).

Gambar Model Elit

Teori elit dapat diringkas secara singkat sebagai berikut:

- Masyarakat terbagi menjadi beberapa kelompok, hanya yang memiliki kuasa dan banyak yang tidak. Hanya sejumlah kecil orang yang menginginkan dan menetapkan nilai-nilai tertentu bagi publik; massa umum tidak memutuskan kebijakan publik.

- Beberapa orang yang memerintah bukanlah tipikal massa yang diperintah. Elit ditarik secara tidak proporsional dari strata sosial ekonomi kelas atas.
- Pergerakan nonelite ke posisi elit harus berlangsung lambat dan terus menerus untuk menjaga stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya nonelite yang telah menerima konsensus yang dapat diterima di lingkaran pemerintahan.
- Elit berbagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar sistem sosial dan pelestarian sistem.
- Kebijakan publik tidak mencerminkan tuntutan massa, melainkan nilai-nilai dari kelompok elit. Perubahan dalam kebijakan publik akan bersifat inkremental daripada revolusioner.
- Kelompok Elit yang aktif tunduk pada pengaruh langsung (yang relatif kecil)dari massa apatis. Elit mempengaruhi massa lebih dari massa mempengaruhi elit.

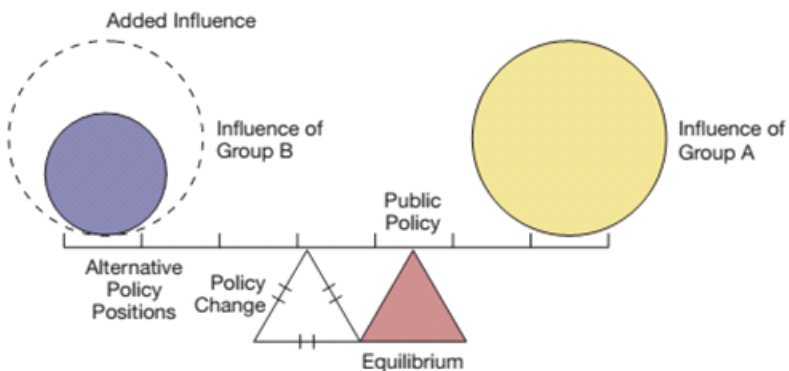
Apa implikasi teori elit untuk analisis kebijakan? Elitisme menyiratkan bahwa kebijakan public tidak mencerminkan tuntutan rakyat seperti halnya kepentingan, nilai, dan preferensi elit. Oleh karena itu, perubahan dan inovasi dalam kebijakan publik terjadi sebagai akibat dari redefinisi nilai-nilai yang dilakukan oleh kelompok elit. Karena konservatisme umum para elit—yaitu, minat mereka untuk melestarikan system yang ada — perubahan dalam kebijakan publik akan bersifat inkremental daripada revolusioner.

4. Model Group theory: Kebijakan sebagai keseimbangan dalam persaingan kelompok (*Equilibrium in the Group Struggle*)

Model ini dimulai dari proposisi "interaksi antar kelompok adalah fakta sentral dari politik". Individu dengan "kepentingan yang sama" (secara formal atau informal) akan berkelompok untuk bersikap pada pemerintah. Individu menjadi penting dalam politik hanya ketika mereka bertindak sebagai "bagian dari", atau "atas nama" kepentingan kelompok. Kelompok menjadi jembatan esensial antara individu dan pemerintah. Di sini kita bisa simpulkan bahwa hakikat

politik adalah perjuangan antar kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Di tengah "tekanan" kepentingan sejumlah kelompok inilah, pemerintah dengan system politiknya bekerja. Untuk itu tugas sistem politik adalah mengelola konflik kelompok dengan cara (1) menetapkan aturan main mengenai aktivitas dan persaingan antar kelompok, (2) menyusun kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan kelompok, (3) melakukan kompromi dalam bentuk kebijakan publik, dan (4) menegakkan kompromi-kompromi ini.

Model ini menegaskan bahwa kebijakan publik pada waktu tertentu adalah keseimbangan yang dicapai dalam perjuangan kelompok (lihat Gambar). Keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari berbagai kelompok kepentingan. Perubahan pengaruh relatif dari setiap kelompok kepentingan dapat diharapkan menghasilkan perubahan dalam kebijakan publik; kebijakan akan bergerak ke arah yang diinginkan oleh kelompok yang memperoleh pengaruh dan menjauhi keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh. Pengaruh kelompok ditentukan oleh jumlah mereka, kekayaan, kekuatan organisasi, kepemimpinan, akses ke pembuat keputusan, dan kohesi internal.

Pada gambar ini terlihat ada kelompk A dan B. Kelompok A lebih besar dan kuat dari B. Jika dibiarkan, maka kelompok A yang lebih diuntungkan. Untuk menyeimbangkan harus dilakukan proses penyamaan bobot kelompok A dan B. Maka dibayangkan ada satu kebijakan alternative yang dapat membuat kelompok B memiliki bobot yang sama dengan kelompok A (lihat lingkaran garis putus-putus). Atau dibutuhkan satu kebijakan yang membuat terjadi keseimbangan (*equilibrium*) antara A dan B melalui satu kebijakan publik baru

5. Policymaking as a 'Garbage Can'

Kita sudah menemukan beberapa gambaran realistic bahwa (1) kebijakan public merupakan cara pemerintah untuk memenuhi kontrak social di antara warga agar terpenuhinya keinginan politik dan ekonomi, (2) seharusnya kebijakan public merupakan keinginan rakyat banyak, namun kenyataannya hanya keinginan kelompok elit tertentu, (3) Kebijakan public merupakan cara pemerintah untuk menyeimbangkan persaingan di antara kelompok dominan di ruang public. Kesimpulan yang dapat ditarik dari sini adalah kebijakan public tidak berlangsung di ruang kosong pengaruh, bukan sekadar memecahkan satu masalah public, melainkan penuh pertimbangan kepentingan kelompok atau actor tertentu.

Itu berarti apa yang menjadi isi dari kebijakan public tidaklah tunggal, melainkan berisi bermacam kepentingan, nilai, tujuan, motif, dan tentu saja actor. Dari sinilah muncul model *garbage can* (tong sampah) yang dikemukakan Cohen dkk. (1972). Dasar dari model ini adalah anggapan bahwa pembuatan kebijakan tidak berkembang dalam lingkungan yang stabil, dipengauhi pelbagai pengarauh dari pelbagai kepentingan. Pada saat kebijakan muncul, pemecahan masalah multi-aktor dipengaruhi oleh gangguan, kejadian tak terduga, dan kebetulan yang jauh lebih besar daripada di perspektif sebelumnya. Ini mempengaruhi muatan dari kebijakan publik.

Perspektif *garbage can* ini bertumpu pada tiga asumsi:

a) Kebijakan: penggabungan masalah, solusi, politik/peserta pada saat yang tepat (jendela peluang).
b) Proses pembuatan kebijakan: 'tidak menentu' dan 'bergejolak'
c) Pengaturan kelembagaan: terfragmentasi, dengan banyak aktor dan jaringan dadakan dengan sedikit stabilitas

Keputusan atau kebijakan public itu seperti tong sampah, tempat para actor menyimpan segala macam masalah dan solusi. Hasil dari proses pengambilan keputusan tergantung pada isi satu tong sampah pada satu saat, ketersediaan tong sampah lain, dan kecepatan satu tong sampah dikosongkan.

Model tong sampah pada awalnya dikembangkan dan digunakan untuk memahami pengambilan keputusan dalam organisasi profesional, seperti universitas dan rumah sakit. Tetapi model ini berlaku secara umum untuk 'anarki terorganisir'. Yang dimaksud anarko terorganisir adalah situasi kompleks saat tidak ada hierarki tujuan dan nilai yang jelas, prosedur rutin tidak ada, dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan tidak diatur.

Pada model keputusan rasional dikemukakan kegiatan penting dalam pembuatan kebijakan, seperti perumusan masalah, desain solusi, partisipasi, dan pengambilan keputusan, tampaknya berkembang secara independen satu sama lain. Cohen dkk. (1972) menyatakan bahwa model pengambilan keputusan rasional menjadi terbalik. Tidak ada proses yang rasional dan linier dari analisis masalah hingga kebijakan. Selain masalah menuntut tersedianya solusi, solusi juga bisa menuntut adanya masalah. Bisa jadi dari masalah lalu dicarikan solusinya. Atau solusinya sudah ada (keinginan untuk satu kebijakan sudah dirumuskan) lalu dicarikan masalah apa yang dapat menjadi dasar. Para permus kebijakan bisa juga mencari masalah dan/atau solusi secara bersamaan

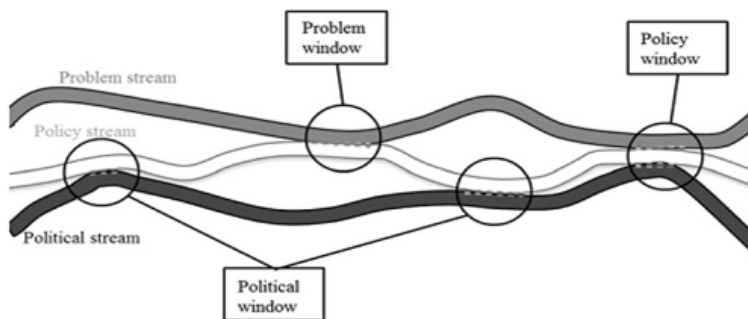
Dengan beberapa modifikasi, Kingdon (1995) menerapkan

model tong sampah untuk pengambilan keputusan publik. Dia mengidentifikasi tiga aliran: masalah, kebijakan, dan peristiwa politik.

Kongdon membayangkan suatu kebijakan public terjadi oleh peristiwa politik. Para actor dibayangkan ada di dalam setiap peristiwa politik. Peristiwa politik misalnya adalah perubahan dalam pemerintahan atau iklim politik yang menyebabkan masalah dan solusi tertentu mendapatkan keuntungan dan yang lainnya kalah dalam kepentingan politik. Maka setiap ada peristiwa politik niscaya menghadirkan 'aliran masalah', lalu setelah itu memberikan peluang bagi munculnya kebijakan publik tertentu.

Kebijakan public lahir tidak sebagai sesuatu yang direncanakan secara rasional, melainkan sebagai akibat dari aliran peristiwa politik yang memunculkan aliran masalah. Kingdon menyebutkan satu metafora mengenai 'jendela kebijakan'. Jendela kebijakan terjadi ketika ada kesempatan untuk menggabungkan (yaitu menyatukan) tiga aliran (lihat Gambar). Pada saat "jendela kebijakan: terbuka, keputusan dapat diambil dan kebijakan muncul. Tanpa jendela kebijakan, tidak ada kebijakan yang akan diputuskan, tidak peduli seberapa mendesak masalahnya. Jendela kebijakan terbuka secara sementara, terbuka dan tertutup karena perkembangan di salah satu aliran (entah masalah dari aliran kebijkan, atau peristiwa politik). Mungkin ada perubahan dalam orientasi politik yang menghadirkan aliran masalah mungkin ada , aktor tertentu yang telah meninggalkan arena yang menghadirkan aliran peristiwa politik, atau muncul perubahan social ekonomi masyarakat yang menghadirkan aliran masalah.Kemunculan satu aliran atau ketiga-tiganya tidak menentuk, namun kehadiran satu atau ketiga aliran ini menyebabkan terbukanya jendela kebijakan.

Jendela kebijakan mungkin muncul atau hilang secara kebetulan. Kadang-kadang mereka diciptakan oleh apa yang disebut pengusaha kebijakan (*policy entrpruener*). Ini adalah aktor yang mencari solusi untuk masalah, atau untuk masalah yang cocok dengan solusi

yang sudah ada. Atau mereka mencari dukungan politik untuk kombinasi masalah-solusi.

Gambar. Model Aliran Kingdon's (Sumber: Pauli 2001

Apa implikasi model tong sampah bagi PA? Perspektif tempat sampah menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan tidak menentu dan mudah berubah. Ini menjelaskan mengapa, dalam banyak kasus, ide bagus dan solusi bagus tidak pernah dilaksanakan; lalu menjelaskan mengapa 'ide yang tidak terlalu bagus' terkadang didanai. Ini menjelaskan mengapa laporan penelitian yang sangat baik, bisa hilang di laci yang dalam; dan mengapa studi atau laporan lain mampu menarik perhatian yang tidak terduga, misalnya, di media atau di arena politik. Bagi banyak analis kebijakan rasional, fenomena seperti itu tidak dapat dipahami dan bahkan membuat frustrasi.

Misi Analis Kebijakan Publik. Dalam keadaan seperti ini, tantangan Analis Kebijakan Publik adalah untuk berkontribusi pada pengembangan perumusan masalah yang baik, solusi, dengan mempertimbangan ketiga aliran. Suatu kebijakan dirumuskan untuk meningkatkan terjadinya jendela kebijakan, untuk membantu mewujudkan kecocokan masalah, solusi, dan preferensi politik yang baik (dan mencegah hubungan yang buruk) setelah jendela kebijakan terjadi. Peran analis kebijakan. Seperti peserta lainnya, analis kebijakan dapat memutuskan untuk mengikuti arus. Analisis mereka dapat membantu mengembangkan perumusan masalah, solusi, dan klarifikasi kriteria

dalam berbagai aliran, agar senjata dapat dimuat ketika ada kesempatan (Kingdon 1995).

6. Model Game Theory:kebijakan sebagai pilihan rasional dalam situasi kompeteisi

Kita sudah membaca kritik Lindblom yang menolak gagasan perencanaan komprehensif oleh negara dengan pertimbangan empiris dan normatif. Lindblom meyakini pembuatan kebijakan penuh dengan perwakilan kepentingan partisan di arena kebijakan, karena itu setiap perumusan kebijakan public selalu dan merupakan proses tawar-menawar di antara elit kelompok kepentingan kuat yang berbeda (Lindblom1965; Dahl1994).

Bayangkanlah ada satu situasi ketika sejumlah actor dominan tunggal yang saling berbeda kepentingan saling berhadapan untuk memutuskan satu kebijakan. Aktor-aktor ini saling berbeda kepentingan, namun saling bergantung. Karena saling bertentangan, yang satu ingin menang dengan mengalahkan yang lain; karena saling bersaing maka kemenangan itu tergantung pada apa yang dilakukan oleh actor lain. Ini seperti permainan kartu: ada pemain, putaran pembagian kartu, taruhan, jalan buntu, peramalan peluang, kecurangan, dan banyak strategi untuk kerjasama (seri, taka da yang menang dan kalah akhirnya kompromi), menang, dan menghalangi lawan (Allison1971; Teisman 1992). Gagasan "permainan" adalah bahwa pembuat keputusan rasional terlibat dalam pilihan yang saling bergantung. “Pemain” harus menyesuaikan perilaku mereka untuk mencerminkan tidak hanya keinginan dan kemampuan mereka sendiri tetapi juga harapan mereka tentang apa yang akan dilakukan orang lain.

Teori permainan adalah studi tentang keputusan dalam situasi saat dua atau lebih actor rasional memiliki pilihan untuk dibuat

dan hasilnya tergantung pada pilihan yang dibuat oleh masing-masing actor itu. Ini diterapkan pada bidang-bidang dalam pembuatan kebijakan saat tidak ada pilihan "terbaik" yang dapat dibuat, saat hasil "terbaik" bergantung pada apa yang dilakukan orang lain.

Mungkin konotasi "permainan" agak membingungkan. Tetapi bayangkanlah apa yang terjadi dalam pengambilan keputusan mengenai keputusan tentang perang dan perdamaian, penggunaan senjata nuklir, diplomasi internasional, tawar-menawar dan koalisi, dan berbagai situasi politik penting lainnya. Pada situasi seperti itu keputusan tidak bisa “hitam-putih”. Pilihan kebijakan tergantung pada apa yang dilakukan lawan; jika lawan melakukan ini, maka kita melakukan hal tertentu; demikian pula sebaliknya. Hasil permainantergantung pada apa yang dilakukan para pemain, dan setiap pemain harus mencoba memprediksi bagaimana yang lain akan berperilaku.

Pada permainan kartu, setiap pemain harus mencoba menghitung nilai yang lain, dan tidak ada satupun pemain yang memiliki informasi lengkap tentang nilai lawan. Hanya mengira, namun harus bertindak berdasarkan perkiraan itu untuk memenangkan permainan. Dalam perang, satu Negara bisa menyerang satu titik atau titik lain. Serangan itu harus tepat, dapat melumpuhkan. Jika gagal, sumber daya akan habis dan melemahkan kita. Sayangnya kita tak tahu kondisi lawan di titik itu. Saat itu biasanya terjadi gertak-menggertak sebagai komunikasi untuk mengecek kekuatan lawan yang masih merupakan kemungkinan. Pengaruh komunikasi ini pada lawan Anda dapat meningkatkan perkiraannya tentang kemungkinan Anda untuk tetap berada di jalur dan karenanya memberikan insentif bagi lawan Anda untuk membelok sehingga Anda berkemungkinan menang.

Komponen penting dari teori permainan adalah gagasan pencegahan. Pencegahan adalah upaya untuk mencegah lawan melakukan suatu tindakan dengan menimbulkan ketakutan akan konseku-

ensi tindakan tersebut. Pemain terlibat dalam pencegahan ketika mereka mengancam lawan dengan tindakan pembalasan yang akan membuat lawan menderita kerugian yang jauh melebihi manfaat yang akan mereka terima. Pencegahan sebenarnya adalah pertahanan psikologis: mencoba untuk mencegah lawan melakukan tindakan tertentu dengan menciptakan dalam pikiran mereka ketakutan akan akibat pembalasan yang lebih merugikan dari keuntungan yang diperoleh.

Gambaran teori permainan ini menunjukkan bahwa alih-alih proses rasional, pembuatan kebijakan dapat dilihat sebagai permainan politik antara pemangku kepentingan yang saling bergantung. Pembuatan kebijakan saling bernegosiasi, mengegrtak, mengalahkan atau sekadar mengalah. Pada satu kebijakan akan terlihat siapa yang bermain, nilai siapa yang dominan (berarti menang), nilai siapa yang tersingkirkan, atau nilai mana yang gabungan dari beberapa kelompok kepentingan

Pada umumnya, model 'permainan politik' bertumpu pada tiga pilar:

- Kebijakan: kompromi politik antara pemangku kepentingan yang otonom, tetapi saling bergantung.
- Proses pembuatan kebijakan: 'permainan kekuasaan' atau 'permainan tawar-menawar' antar pemangku kepentingan.
- Konteks kelembagaan: arena pluri-sentris, elitis, antarorganisasi dengan akses terbatas.

Untuk memecahkan masalah, aktor perlu mencapai pemahaman bersama tentang masalah dan berbagi sumber daya untuk menyelesaikannya. Jika aktor berhasil mengembangkan strategi kolaboratif, mereka mungkin sampai pada solusi terintegrasi yang adil terhadap berbagai preferensi dan persepsi yang terlibat. Huxham berbicara tentang 'keuntungan kolaboratif'—situasi menang-menang yang tidak dapat dicapai sendiri oleh pihak-pihak yang terlibat (Huxham2000;

Dery 1984; Ury dan Fischer 1983; Axelrod 1984). Namun, ini jauh dari mudah; permainan strategis dapat mengakibatkan hambatan, yang disebabkan oleh strategi yang saling bertentangan dari para aktor yang tidak dapat atau tidak mau setuju, kompromi 'buruk' yang mengakibatkan hasil yang kalah-kalah, dan penerapan langkah-langkah kebijakan sepihak dengan biaya implementasi yang tinggi dan hilangnya kepercayaan.

Apa implikasi perspektif permainan politik bagi Analisis Kebijakan Publik? Begitu kita menerima bahwa pembuatan kebijakan paling baik dilihat sebagai permainan politik-strategis, harus diakui bahwa, pada kenyataannya, pembuatan kebijakan tidak sesuai dengan ideal model rasional. Prasangka ideologis dan rayuan kekuasaan dapat membuat pembuat kebijakan mengabaikan hasil penelitian dan wawasan ilmiah, dan sebaliknya mendasarkan kebijakan pada preferensi politik mereka. Maka Misi Analis Kebijakan *Game Theory* adalah 'berbicara kebenaran kepada kekuasaan' (Wildavsky 1979), berkontribusi pada rasionalisasi kebijakan dan proses pembuatan kebijakan. Analis Kebijakan harus mengakomodasi rasionalitas teknis-ilmiah ke rasionalitas politik dan mencegah advokasi kebijakan dan perang laporan. Perspektif permainan politik menyarankan peran lain bagi analis kebijakan: sebagai fasilitator atau mediator proses interaksi—membantu pemangku kepentingan untuk mengembangkan tindakan bersama dengan menjawab pertanyaan pengetahuan dan mengorganisir proses pencarian fakta bersama dan pembangunan citra bersama

MODEL INSTITUTIONALISM: KEBIJAKAN SEBAGAI OUTPUT DARI INSTITUSI

Model-model perumusan kebijakan menunjukkan peran actor yang sedemikian dinamis. Namun benarkah hanya actor yang memiliki peran dalam perumusan kebijakan? Berikut ini akan dikemukakan teori instusionalisme yang memberikan perspektif lain.

Kita mulai dari memahami apa itu institusi.

North (1990:3) mendefinisikan institusi sebagai "…*the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*". Institusi ternyata bukan lembaga seperti jika kita mencari makna kata ini di kamus. Institusi pada teori ini adalah "aturan main yang melibatkan aturan-aturan formal" berupa hukum dan regulasi serta batasan-nilai informal (norma, konvensi, dan praktik-praktik). Aturan main dan norma, konvensi, dan politik ini memengaruhi proses interaksi sosial, juga membatasi pilihan-pilihan tindakan individu dalam kehidupan organisasi. Dari sini kita mendapat perspektif baru bahwa perilaku aktor, dalam konteks pembuatan kebijakan, tidak hanya dipengaruhi oleh kepentingan, insentif, dan ekspektasinya sendiri, tetapi juga dipengaruhi dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dan konvensi yang berlaku bagi dirinya.

Kita lihat definisi lain dari institusi.

Institusi adalah "*collection of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations*", demikian dikemukakan March dan Olsen (lihat Summers, Woodward, & Parkin, 2002:365). Di sini institusi terkait dengan rule (aturan) dan rutinitas yang diterima seseorang dari lingkungannya yang membentuk tindakan dan peran seseorang dalam situasi tertentu. Wiens (2012:47) mendefinisikan institusi sebagai "…*sets of (formal or informal) rules that establish roles and stabilize behavioral norms and expectations for occupants of those roles*". Institusi sebagai aturan sedikit banyak membentuk peran tertentu sekaligus mempengaruhi dan membatasi perilaku orang-orang dalam memenuhi ekspektasi yang melekat pada peran yang dijalankan itu.

Scott (2014:56) memperjelas konsep institusi sebagai terdiri dari elemen-elemen regulatif, normatif, dan kognitif-kultural yang menyediakan stabilitas dan makna tentang kehidupan sosial. Scott kemudian menegaskan bahwa institusi tersusun dari tiga pilar-pilar

penting, yaitu pilar regulatif, normatif, dan kognitif-kultural. Masing-masing pilar dibedakan berdasarkan basis kepatuhan (*basis of compliance*), basis pengaturan (*basis of order*), mekanisme, logika, indikator, dan basis legitimasi.

Pilar regulatif merupakan aktivitas-aktivitas pengaturan (*rule-setting*), monitoring, dan pemberian sanksi. Instrumen utama pilar ini berupa aturan dan regulasi. Proses institusionalisasi dari aspek regulatif menggunakan logika instrumental (penekanan pada konsekuensi dari suatu tindakan) bukan pada proses "bagaimana" tindakan dilakukan. Legitimasi institusi pada pilar regulatif didasarkan pada legalitas, penetapan hukum. Karena itu Pilar regulatif didasarkan pada kepatuhan.

Pilar normatif menekankan pada norma-norma yang mencakup dimensi- dimensi preskriptif (apa yang diinginkan, diimpikan), evaluatif (ketentuan nilai), dan obligatif (keharusan) dalam kehidupan sosial. Instrumen utama pilar normatif adalah norma dan nilai. Indikator yang digunakan adalah sertifikasi (pengabsahan) dan akreditasi (pengecekan keabsahan). Tindakan pada umumnya didasarkan pada logika kepatutan (*logic of appropriateness*) sehingga tindakan sangat dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan moral. Basis legitimasi institusi pada pilar normatif adalah moralitas.

Selanjutnya, pilar kognitif-kultural menekankan pada *shared understanding* dan *taken-for- grantedness. I*nstrumen utama berupa *constitutive schema*. Logika yang digunakan adalah logika aksi dan legitimasi institusi didasarkan pada koherensi institusi dengan *setting* kultural yang melingkupinya.

Pemahaman mengenai ketiga pilar ini menjadi penting dalam analisis institusional, terutama untuk menjelaskan relasi dialektis antara aktor- aktor kebijakan dan institusi dalam proses pembuatan kebijakan.

Tabel Tiga Pilar Institusi

Framework	Regulative	Normative	Cultural-cognitive
Basis of compliance	kelayakan	Kewajiban sosial	*Diterima begitu saja, pemahaman bersama*
Basis of order	*Aturan Regulatif*	*Harapan yang mengikat*	*Skema konstitutif*
Mechanisms	*Coercive (paksaan)*	*Normatif*	*Mimetic*
Logic	*Instrumentality*	*Appropriateness (kepatutan)*	*Orthodoxy*
Indicators	*Aturan, hukum, sanksi*	*Sertifikasi, akreditasi*	*Logika tindakan bersama, isomorfisme*
Affect	*Takut bersalah/ innocence*	*Rasa malu/kehormatan*	*Kepastian/kebingungan*
Basis of legitimacy	*Disahkan secara hukum*	*Diperintah secara moral*	*Dapat dipahami, dikenali, didukung secara budaya*

Sumber: Scott (2014:60 dari Gabriel Lee (ed) Tinjauan Studi Manajemen dan kebijakan Publik di Indonesia (2021)

Institusi dapat dikenali dari ciri-cirinya. Peters (1999:18) sebagaimana dikemukakan I made Krisnajaya mengidentifikasi tiga ciri yang melekat pada institusi.

1) institusi mencerminkan struktur formal dan informal yang terdapat dalam suatu masyarakat. Contoh konkret dari struktur formal ini antara lain peraturan perundang-undangan, birokrasi, dan parlemen. Sementara itu, struktur informal lazimnya berupa norma, konvensi, dan nilai budaya yang menjadi pedoman bertindak bagi aktor-aktor yang terdapat pada birokrasi dan parlemen tadi.
2) fisibilitas perubahan institusi; institusi terdiri dari serangkaian aturan, norma dan prosedur yang relatif stabil dan stabilitas inilah yang memungkinkan institusi untuk eksis dan mapan dalam jangka waktu yang relatif lama.

sifat dan fungsi institusi; institusi membatasi pilihan- pilihan individu untuk bertindak karena institusi melibatkan mekanisme insentif dan disinsentif yang mempengaruhi perilaku individu, baik dalam kehidupan organisasi maupun dalam *setting* sosial politik yang lebih luas.[4]

[4] I Made Krisnajaya, "Analisis Institusional dalam Studi Kebijakan Publik" dalam *Tinjauan Studi Manajemen dan Kebijakan Publik di Indonesia: Menegaskan Identitas dan Meneguhkan Relevansi*, Gadjah Mada Pers University, Yogyakarta, 2021

Lalu apa hubungan teori Institusionalisme dengan Kebijakan Publik?

Kita sudah membicarakan sejumlah teori perumusan kebijakan public yang menekankan pengaruh actor pembuat kebijakan. Sejumlah actor saling berebut pengaruh untuk memasukkan pikirannya ke dalam kebijakan sehingga kebijakan dapat dianggap sebagai "tong sampah". Ada kesan bahwa individu atau begitu actor begitu bebasa menentukan isi dan format kebijakan. Nah, institusionalisme didasarkan pada keyakinan Individu sebenarnya tidak memiliki kontrol atas pilihan tindakannya.

Selalu ada factor di luar individu yang mengendalikan dan membatasi pilihan tindakannya dan apa yang dipikirkannya. Faktor eksternal itu adalah struktur dan institusi. Individu misalnya niscaya berbahasa, dengan bahasa itu ia mengemukakan gagasan bahkan menilai dan memaknai realitas. Bahasa melingkupi dan mengikat individu melalui kebiasaan (habitus) dan kesepakatan social yang berlangsung diam-diam. Makna dalam bahasa merupakan hasil kesepakatan social yang diterima begitu saja oleh individu, lalu 'mengikat 'individu itu (ia secara tak sadar akan memberi makna realitas sesuai kesepakatan social diam-diam itu). Bahasa adalah institusi.Selain bahasa, moralitas, standard kepantasan (baik/buruk), ekspresi keberagamaan, juga mengalami alur pembiasaan dan persepakatan yang sama. Proses pembiasaan dan persepakatan ini disebut sebagai institusionalisme.

Institusi diyakini menciptakan aturan, kode-kode etik, prosedur, dan standard tertentu yang akan membentuk perilaku agen. Agama, budaya, dan Negara adalah institusi karena menjadi produsen dari kode etik dan standard tindakan. Kode etik dan standard menentukan 'normalitas' tindakan, yakni ukuran suatu tindakan dianggap baik dan diterima oleh suatu komunitas. Kode etik dan standard ini juga menyediakan 'apa yang ingin dicapai', standard mengenai kesuksesan. Atas dasar ini, institusi membentuk kerangka

berpikir, dari kerangka berpikir ini menghasilkan tindakan dan kesadaran kolektif.

Proses institusionalisme berlangsung secara formal dan informal. Ada perbedaan antara institusi formal dan informal. Pertama, dari pembentukannya, institusi formal dibentuk secara resmi oleh Negara, sementara institusi non-formal dibentuk oleh masyarakat secara kultural, sosiologis, dan historis. Kedua, komunikasi insititusi formal disampaikan melalui media formal dan tertulis, sedang institusi non-formal komunikasi melalui mediabudaya, doktrin maupun observasi agen. Ketiga, penegakan institusi formal melalui aparat hukum dan pemerintah, sementara institusi informal melalui perbincangan, diskriminasi social, kekersan verbal, atau penghargaan social. Keempat, dokumentasi institusi formal dilakukansecara fisik sedang informal tidak berbentuk fisik. Kelima, kodifikasi institusi formal dilakukan secara legal, sedang yang informal tidak legal.[5]

Dari sini dapat disimpulkan bahwa manusia (agen) tidak sepenuhnya otonom, tetapi selalu terkondisikan oleh institusi yang ada di sekitarnya seperti norma, nilai regulasi, dan standard yang ditetapkan oleh struktur. Institusionalisme meyakini bahwa institusi merupakan basis dari berbagai bentuk interaksi antarmanusia, termauk politik dan kebijakan publik.

Teori Institusionalisme mengalami perkembangan sehingga menjadi old-institusionalisme dan neo-institusionalisme. Neo Institusionalisme merupakan kelanjutan dan pengembangan dari institusionalisme. Aliran ini meyakini bahwa institusi merupakan pusat gravitasi dari berbagai fenomena social politik. Institusi dipahami sebagai kumpulan dari sejumlah struktur, aturan, standard an prosedur yang berlaku di masyarakat. Institusi bersifat dinamis, terus berkembang, di samping

[5] (Fadhillah Putera dan Anwar Sanusi, Analsis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme, Teori dan Praktek, LP3ES, Jakarta, 2019, hal, 40-41

sebagai hasil kontrak social antar individu juga sebagai arena tempat kekuatan-kekuatan social menegosiasikan nilai. Perbedaan pemikiran institusionalisme dan neo institusionalisme adalah (1) institusionalisme mendefinisikan institusi pada aspek formal, neo- institusionalisme mencakup yang formal dan informal; (2) orientasi studi institusionalisme lama terfokus pada deskripsi institusi formal, sedang neo-institusionalisme menekankan pada dampak keberadaan institusi. (3) keduanya percaya bahwa pilihan tindakan sangat dipengaruhi oleh keberadaan institusi baik secara endogenus (institusi di dalam individu) maupun eksogenus (institusi di luar individu).[6]

Jadi, Institusionalisme adalah studi yang mempelajari asal-usul, proses bekerja, dampak, dan strategi eformasi terhadap institusi yang ada di masyarakat (Fadillah Putera hal. 31, 38). Neo-Institusionalisme adalah pengembangan dari pendekatan Institusionalisme , dan memiliki kesamaan pandangan bahwa institusi adalah pusat gravitasi dari fenomena perilaku individu dan sosial politik. Neo-Institusionalisme mendefinisikan institusi pada aspek formal dan informal secara simultan . Neo-Institusionalisme tidak puas dengan riset deskriptif saja, namun harus melihat dampaknya, Neo-Institusionalisme mendalami factor pendorong dan penghambat perubahan kelembagaan. Neo-Institusionalisme juga melihat interaksi antar institusi

Institusi formal dan non-formal dapat berfungsi sebagao *constrain* (pembatasan) dan *guidelines* (pengarahan) bagi aktor dalam memperjuangkan kepentingannya. Pemilu, sebagai institusi formal, memengaruhi tindakan politik masyarakat, baik sebagai kandidat maupun pemilih. Bagi politis, pemilu menjadi *constrain* dan *gudidlines* (prosedur dan persyaratan yang harus diikuti) dalam

---

6 Fadilah Putra, 41

meraih kekuasaan politik. Institusi yang *constrain* (pembatasan) dan *guidelines* (pengarahan) berpengaruh padan tindakan dan pilihan Negara dalam menentukan kebijakan publik. Pada titik ini dapat disimpulkan bahwa institusi menjadi sumber dari pelbagai kebijakan public. Untuk itu, identifikasi atas jenis-jenis institusi menjadi penting sebelum melihat interaksi dan pengaruhnya terhadap institusi lain.

Perbedaan orientasi riset ini sebenarnya hanya pengembangan, jika old-institusionalisme focus pada deskriptif maka neo-institusionalisme tidak hanya deskriptif tapi pada analisis dampak. Old-institusionalisme memiliki tujuan deskriptif untuk memahami konstruksi institusi seperti apa yang bekerja di suatu konteks tertentu. Ketidakcukupan pemahaman atas keberadaan sebuah institusi akan membuka peluang re-misinterpretasi. Keutuhan pemahaman akan memperkuat analisis atas pelbagai pilihan tindakan yang dilakukan oleh para actor. Neo- institusionalisme yang berorientasi tidak hanya pada deskripsi juga dampak. Ini mendorong studi akademis untuk melihat implikasi terhadap insitusi. Proses perubahan manusia sebagai dampak dari keberadaan institusi harus menjadi focus studi. Proses interaksi antara individu dengan institusi yang menghasilkan tindakan tertentu adalah titik ekan dari neo- institusionalisme. Untuk mendalami proses tersebut, maka unit analisis pokok dari neo-institusionalisme adalah aturan-aturan yang berlaku di masyarakat, kebiasaan, norma, dan identitas dari institusi yang diamati. Aspek-aspek ini melengkapi dimensi institusional lain yang bersifat formal seperti konstitusi, regulasi, kebijakan, hukum, dan sebagainya.

Teori Institusionalisme memiliki 4 pendekatan, yakni Rational Choice, Sociological, Historical, dan Diskursif. Keempat pendekatan ini Sama-sama menempatkan institusi sebagai sentral dari tindakan individu dan social. Perbedaannya pada ampak dari keberadaan institusi. Perbedaannya hanya pada dampak yang diukur dan cara pengukurannya:

1) Rational Choice: dampak dari berlakunya institusi adalah adanya constrains, risiko dan peluang atas setiap tindakan actor, sehingga pilihan tindakan dari actor adalah hasil dari kalkulasi rasional untuk memaksimalisasi peluang dan meminimilisasi resiko. Pilihan rasional berbicara tentang rule of the game yang berlaku di masyarakat tertentu.
2) Sosciological: dampak dari adanya institusi adalah interpretasi atau persepsi dari paa actor terhadap institusi (norma dan values) dan situasi yang ada. Persepsi aktir itu akan membentuk pilihan tindakan dan sekaligus memproduksi instusi yang ada. Fokus pada penelitian terntan norma, nilai, kepercayaan, kebiasaan yang berlaku di masyarakat dan membentuk perilaku masyarakat.
3) Historical: dampak dari institusi terikat dengan ruang dan waktu, sehingga apa yang terjadi pada institusi dan actor hari ini dapat dipengaruhi oleh pola interaksi antara institusi dan actor pada masa lalu. Ini berarti mengamati institusi melihat peforma dari waktu ke waku.
4) Discurisf : menaryh perhatian pada ide dan bagaimana ide tersebut dikomunikasikan di hadapan publik

Tabel Perbandingan 4 Pendekatan Neo-institusionalisme

Aspek	Rational Choice (RCI)	Sociological (SI)	Historical (HI)	Discursive (DI)
Peran Institusi	Mengendalikan perilaku agen; Meminimalisasi *uncertainty* dan *transaction cost.*	Sebagai sebab terjadinya perubahan sosial.	Sebagai fenomena yang dinamis (berubah-ubah antar waktu).	Bersifat dinamis, fleksibilitas, dan terbuka untuk diperdebatkan.
Proses Kebijakan Publik	*Principal-agent, game-theory*, dan *rule-based models*.	Pembelajaran dan mobilisasi sosial.	Kebijakan publik adalah kenyataan historis (*timing, ordering, inter-temporal*).	Perlu pemahaman tentang *policy discourse.*

Aplikasi Teori	Institusi menyediakan *opportunity structure* bagi aktor . Tindakan aktor dapat diprediksi sepanjang tidak terjadi perubahan institusi secara fundamental.	Organisasi adalah fakta sosiologis ketimbang manajerial., shg prinsip sosiologi tepat sbg pisau analisis thd pola interaksi dalam organisasi.	Riset perbandingan; Domain aturan main dan kultural; Tata ruang dan *urban planning*.	Bagaimana mengkonstruksi ide dan mendiseminasikan kepada publik.
Metode Penelitian dan AKP	Gabungan Teknik gametheory dengan sejarah; Induktif dan deduktif; Survey.	Studi kasus.	Studi “multi institusional”; Kausalitas (sebab-akibat); Historiografi.	Fenomenologi, *grounded theory*, etnografi, dl

Penerapan Teori Neo-Institusionalisme pada Analisis Kebijakan

Fadillah Putra menyatakan bahwa kebijakan publik adalah bentuk paling nyata dan hidup dari keberadaan institusi (hal. 60). Karena itu, kegagalan kebijakan publik terjadi ketika terdapat kelangkaan proses institusionalisasi. Lebih dari iutu kelangkaan institusionalisasi akan berujung pada konflik yang tidak terkontrol dan tidak terprediksi. Pendapat Fadillah Putera ini didasarkan pada pemikiran Paul A Sabatier dan Philip Slznick. Sabatier menyatakan bahwa institusi dapat dilihat sebagai sebuah desain kebijakan, sementara lebih jauh lagi Philip Slznick menyatakan bahwa kebijakan public merupakan sentral dari penelitian berbasis teori institusi

Desain Kebijakan public, bagi Paul A Sabatier, pada dasarnya adalah serangkaian susunan institusi-institusi yang ada di masyarakat. Desain kebijakan publik juga merupakan pengejawantahan (operasionalisasi) tatanan kelembagaan tertentu. Kebijakan public muncul dari sebuah organisasi. Organisasi yang memunculkannya pada saat yang sama muncul dari institusi tertentu. Desain kebijakan yang dimu-

nculkan tak bisa lepas dari tekanan kelembagaan tersebut. Contohnya, seperti dikemukakan Fadillah Putra, kebijakan system pemilu di Negara tertentu merupakan wujud dari insititusi (nilai, norma, dan konstitusi) yang berlaku di Negara tersebut. Institusi meliputi nilai, norma, dan konstitusi, karena itu kebijakan public tidak mungkin bebas nilai. Kebijakan public niscaya mengejawantahkan nilai, norma, standard dan kebiasaan tertentu. Ini akan berdampaka pada penguatan eksistensi satu institusi dan melemahkan institusi lain yang bertentangan.

Philip Slznick yang menyatakan bahwa kebijakan public merupakan sentral dari penelitian berbasis teori institusi. Ini didasarkan keyakinan Philip Slznick bahwa kebijakan public pada dasarnya adalah bentuk paling nyata dan hidup dari keberadaan institusi. Di dalam kebijakan public tak hanya terdapat aturan dan tujuan, melainkan juga ditemukan nilai dan norma. Ketika kebijakan diimplementasikan pada saat itu norma dan nilai pada kebijakan itu akan berinteraksi dengan realitas. Di tengah masyarakat majemuk, norrma dan nilai dari kebijakan itu bisa didukung atau ditolak. Ketika dalam oeride tertentu suatu kebijakan bisa bertahan, berarti kebijakan itu berhasil menciptakan kepatuhan sehingga dapat diukur kinerjanya.[7]

Fadillah Putera (2019) mengamukakan Kerangka analisa dan Perkembangan Kelembagaan sebagai kerangka dasar riset kebijakan public. Teori ini dikemukakan Elianor Ostrom, peraih hadiah nobel ekonomi politik tahun 2009. Melalui kerangka *Institutional Analysys and Development* (IAD) ini dapat ditemukan kerangka pikir teori Institusionalisme. Pada gambar di atas ada “reformasi kebijakan” sebagai motif perubahan, lalu ada 4 unsur penentu kebijakan. Aktor sebagai perumus kebijakan dipengaruhi oleh situasi dirinya sendiri dan factor eksternal (regulasim lingkungan fisik, karakter komunitas). Aktor juga melakukan proses interaksi dengan actor lain, yakni proses menyerap

[7] Fadhillah Putera, hal. 60-61

informasi dan pembelajaran. Relasi actor dengan Konteks dan proses Interaksi ini membentuk kriteria evaluasi mengenai suatu kebijakan yang kemudian membentuk dampak kebijakan. Itu satu alur. Tapi yang menarik adalah tindak lanjut pada alur kedua. Kebijakan yang telah terumuskan pada gilirannya akan mempengaruhi konteks yang mengkondisikan actor dalam berinteraksi dan merumuskan kriteria kebijakan.

Fadhillah Putera (2019, hal. 57) memaknai konteks sebagai arena (ruang pertaraungan actor di antara actor lain). Dari bagan ini Fadlillah Putera merumuskan sejumlah langkah analisis kebijakan Publik.

1) melakukan identifikasi utuh atas arena tindakan (konteks tempat actor melakukan tindakan) yang melingkupi kebijakan publik yang sedang diamati;
2) Identifikasi juga dilakukan terhadap siapa actor yang terlibat, bagaimana perilaku mereka dalam arena tersebut, dan institusi apa yang mengendalikan dan mengarahkan perilaku atau tindakan para actor tersebut.
3) identifikasi terhadap aturan yang berlaku dalam arena kebijakan baik tertulis maupun tak tertulis dan bagaimana masing-masing aturan tersebut berdampak pada pembentukan kepentingan dan pilihan tindakan para actor dalam kebijakan public.

Pemahaman akan aspek-aspek ini akan menyediakan bahan prediksi yang akurat akan dampak kebijakan apa yang dihasilkan.

Pada sisi lain analisis kebijakan public bisa dilakukan dengan mengenali dua arus besar: keberlanjutan kebijakan dan perubahan kebijakan. Suatu kebijakan bisa berlanjut atau diubah. Kedua kemungkinan ini bisa danalisis dengan pendekatan neo-institusionalisme.

Keberlanjutan kebijakan public yang ada dan telah diterima oleh para actor akan berdampak pada melemah atau mencairnya koalisi-koalisi kepentingan. Keberlanjutan kebijakan public dapat didekati dengan keempat pendekatan neo-institusionalisme dengan alur seperti ini:

- RCI akan mengarahkan analisis kebijakan public pada semakin diterimanya kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diikuti oleh para kelompok kepentingan. Para actor akan bertindak berdasarkan untung rugi berbasis pada kebijakan tata aturan yang dihadirkan oleh kebijakan public tersebut.
- HIL akan mengarahkan analisis kebijakan pada bagaimana kebijakan itu berproses dan berakumulasi dari waktu ke watu. Kebijakan public itu akan menurunkan kebijakan turunan lainnya serta institusi baru yang memperkuat kebijakan tersebut
- SI: melengkapi analisis tentang keberlanjutan kebijakan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan kultural. Seperti: apakah kebijakan public ini telah sesuai dengan nilai dan norma masyarakat? Apakah kebiasaan social menunjang keberlanjutan kebijakan? Apakah seluruh atau sebagian besar masyarakat telah mengadaptasi diri mereka dengan institusi yang muncul dari kebijakan tersebut?
- DI: Suatu akan menghasilkan wacana yang mengarah pada perubahan atau keberlanjutan kebijakan

Perubahan kebijakan publik juga dapat dijelaskan dengan teori neo-

institusionalisme dengan ragam perspektif.

- RCI: menelaah bagaimana ragam kepentingan dari para actor makin bekurang. Berkurangnya ragam kepentingan akan mengarah pada polarisasai kepentingan dan meningkatkan tensi terjadinya perubahan kebijakan public.
- HI dan SI akan memperhatikan pola performa insitusi yang ada dari kebijakan public dalam menciptakan constrains bagi para actor. Ketika performa institusi dapat memperkuat kepatuhan para actor pada constrains, maka perubahan akan sulit terjadi.
- DI: akan mengemukakan diskursus yang berkembangsekitar perubahan kebijakan.

Pendekatan neo-institusionalisme ini yang mendasari pilihan buku ini untuk mendorong studi kebijakan pendidikan menggunakan pendekatan wacana.

KESIMPULAN

Cara memandang akan menentukan ada tidaknya realitas, sementara cara memikirkan dapat menentukan kebenaran realitas itu. Setiap teori adalah cara memandang dan memikirkan. Obyek yang sama akan berbeda kesimpulannya jika dianalisa dengan cara memandang yang berbeda. Kebijakan public juga demikian, perbedaan cara memandang akan memengaruhi memproses dan/atau menilai. Bagian ini secara panjang lebar mengemukakan cara memandang proses kebijakan public.

Bagian ini seperti memberi kacamata pada analis kebijakan public agar dapat memiliki banyak kacamata. Kacamata yang banyak ini bisa dipakai-dilepas tergantung kondisi kebijakan public yang ditemukan di lapangan.

5

MODEL ALTERNATIF DALAM MEMAHAMI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Pemangku kepentingan pendidikan harus memahami pendekatan kebijakan, terutama kerana lembaga pendidikan secara resmi niscaya diwajibkan untuk menjalankan suatu kebijakan. Keputusan kunci harus dibuat terkait dengan interpretasi dan implementasi arahan dan agenda kebijakan. Memahami bagaimana kebijakan terwujud, tujuannya, dampaknya terhadap pedagogi dan konsekuensinya adalah semua jalan yang penting bagi kepemimpinan pendidikan, dan proses analisis kebijakan.

Sekolah formal diselenggarakan dan dikendalikan oleh pemerintah melalalui kebijakan tertentu. Kebijakan ini dan sarat dengan nilai-nilai—nilai-nilai individu, nilai-nilai masyarakat, nilai-nilai yang tertanam dalam institusi dan struktur yang lebih luas. Melalui nilai-nilai inilah kebijakan berkembang secara kompleks dan beragam. Pemerintah, sekolah, departemen individu dan guru, siswa, orang tua dan anggota masyarakat lainnya semua memiliki interpretasi mereka sendiri tentang kebijakan yang mungkin sejalan dengan, varian atau secara langsung bertentangan dengan niat pembuat kebijakan dan anggota komite kebijakan (yang pandangannya dapat tidak sepenuhnya seragam di tempat pertama). Mengembangkan pemahaman ko-

nseptual tentang politik di balik proses ini diperlukan untuk membangun pemahaman teoretis dan empiris yang lebih baik tentang apa yang terjadi di sekolah kita (Ozga 2000). Ini menawarkan dasar untuk menguji kebijakan tidak hanya dalam penerapannya bagi pembuat kebijakan seperti yang mungkin dibingkai oleh beberapa departemen dan lembaga pemerintah, tetapi juga sebagai basis pengetahuan bagi peneliti pendidikan dan pemangku kepentingan lainnya (Ozga 2000).

Untuk itu akan dikemukakan beberapa cara memandang kebijakan yang dapat digunakan para pemangku kebijakan pendidikan, yakni kebijakan sebagai teks, kebijakan sebagai tindakan yang sarat nilai, dan karenanya kita bisa memahami kebijakan pendidikan sebagai Wacana.

Kebijakan Pendidikan sebagai Teks

Kita buat sederhana saja, bahwa kebijakan merupakan seperangkat hukum atau pedoman dalam 'teks yang mengatur' (Callewaert 2006, hal. 767). Kebijakan adalah 'dokumen kebijakan' tekstual atau persyaratan lisan resmi (teks verbal) tentang perilaku yang diharapkan yang dikemukakan pemerintah. Suatu Kebijakan secara langsung menentukan praktik (mungkin dengan variabel keberhasilan yang bergantung pada pernyataan (kata-kata) kebijakan (Callewaert 2006). Secara sederhana, model analisis kebijakan sebagai teks, mengevaluasi kebijakan sebagai komunikasi antara pembuat kebijakan dan praktisi, dengan mempertimbangkan “apakah maksud pembuat kebijakan dalam teks tersebut 'dipahami' dan dapat diimplementasikan?” (Alexander 1997, hlm. 3; Olssen et al. 2004, hlm. 60–61). Teks dan niat pembuat kebijakan adalah aspek penting dari kebijakan. Ini tak bisa disangkal.

Tutorial and Field Activities
1. Apa tiga bidang kebijakan pendidikan yang Anda minati? 2. Pilih satu area untuk fokus. Apakah ada dokumen kebijakan internasional tentang topik ini yang disediakan oleh badan-badan seperti UNESCO atau Education International? 3. Apakah ada dokumen kebijakan pendidikan nasional yang berbeda untuk topik ini? Jika ya, bagaimana cara mengaksesnya, dan oleh siapa? Apakah ada peluncuran resmi atau kampanye yang mempromosikannya di media atau ke sekolah? 4. Apakah ada dokumen kebijakan pendidikan negara bagian atau kabupaten yang berbeda untuk topik ini? Jika ya, bagaimana cara mengaksesnya, dan oleh siapa? Apakah ada peluncuran resmi atau kampanye yang mempromosikannya di media atau ke sekolah? 5. Apakah ada dokumen kebijakan pendidikan independen (untuk sistem pendidikan agama atau alternatif)? Jika demikian, bagaimana mereka dapat diakses, dan oleh siapa? Apakah ada peluncuran resmi? 6. Apakah ada panduan terkait masalah ini yang disampaikan dalam teks dokumen kebijakan lain dengan tema yang lebih luas? 7. Dapatkah Anda menemukan contoh masing-masing sekolah yang memiliki dokumen kebijakan atau teks kebijakan yang mencakup topik tersebut? Apakah kebijakan tersebut tersedia secara online, atau dalam buku harian sekolah, atau hanya untuk staf? 8. Jika tidak ada dokumen kebijakan atau teks kebijakan untuk topik Anda, apakah ada cara lain di mana panduan tentang masalah ini dikomunikasikan? 9. Jika ada beberapa dokumen kebijakan atau bagian teks, apakah ada hierarki dalam kaitannya satu sama lain? Apakah ada teks atau undang-undang yang mengatur? Apakah ada pengecualian? 10. Siapa 'pembuat kebijakan' utama (atau potensial) untuk bidang topik ini? 11. Apakah menurut Anda mereka memberikan panduan yang jelas dalam bidang kebijakan ini? 1. 12. Apakah mungkin dalam melihat dokumen kebijakan, teks, atau ketentuan lain mereka memiliki interpretasi yang berbeda tentang niat pembuat kebijakan tentang bagaimana bidang ini harus ditangani?

Kebijakan sebagai Values-Laden Actions

Kebijakan tak sekadar teks melainkan juga menggambarkan 'sikap' organisasi tentang hal-hal tertentu dan serangkaian tindakan yang akan diambil (Harman 1984) atau kebijakan adalah '... '… aims or goals (statements on) what ought to happen'. Tak sekadar teks kosong, pada kebijakan terdapat tujuan atau sasaran yang akan di-capai dan diinginkan 'seharusnya' terjadi. Kalaupun kebijakan adalah suatu teks, maka teks itu berisi pernyataan tentang apa yang seha-rusnya terjadi'. Atas dasar itu Kogan, pada 1970-an, mengakui

kebijakan sebagai pengejaran tujuan-tujuan politik yang fundamental.

Dalam studi pembuatan kebijakan pendidikan, Kogan menekankan bahwa kebijakan merupakan 'pernyataan operasional atas nilai tertentu' (*'operational statements of values'*) (Kogan 1975, hal. 55). Ini menempatkan kebijakan pendidikan dalam ranah nilai dan politik. Ini juga menempatkan kebijakan dalam konteks pertanyaan mendasar yang lebih luas tentang "apa" dan "untuk siapa" pendidikan itu, dan "siapa yang memutuskan?".

Ada logika dalam gagasan ini bahwa kebijakan mencerminkan atau merupakan bagian dari konteksnya. Ini berarti, perubahan ekonomi dan sosial yang cepat telah mempengaruhi konteks pembuatan kebijakan dan tentu saja nilai-nilai pendidikan tertentu. Maka pada satu teks kebijakan terdapat perebutan nilai-nilai itu yang terus-menerus, konflik pasang surut nilai terjadi di dalamnya (Bell dan Stevenson 2006, hal. 17).

Kebijakan adalah 'tindakan sarat nilai'. Model Jennings mengungkapkan logika sekuensial dari perspektif kebijakan ini (Jennings 1977). Kebijakan dipandang sebagai dimulai dalam menanggapi isu tertentu, dilanjutkan pengumpulan pendapat dan kemunculan pemimpin.

Adanya bukti (evidence) mengenai Munculnya suatu masalah	Inisiasi	
	Reformulasi Opini	• Opini berkumpul dan mengkristal di sekitar opsi tertentu. • Kemunculan Pemimpin
Pilihan kebijakan disajikan secara formal	Munculnya alternatif	
	Diskusi dan debat	Alternatif-alternatif tersebut dibentuk menjadi proposal kebijakan. Proposal dapat digabungkan untuk meningkatkan

		dukungan. 'membangun persetujuan' dimulai
Pembuat kebijakan mengidentifikasi dan memilih kebijakan kunci. Dukungan yang lebih luas dicari	Legitimasi	
	Implementasi	Prosedur administratif dikembangkan untuk mengoperasionalkan kebijakan

Model Jennings' (1977) linear model of policy overlooks interpretation processes

Tutorial and Field Activities
1. Pilih satu dokumen kebijakan pendidikan, segmen teks, pernyataa n atau artefak. 2. Konsep macam apa yang dihargai dalam teks ini (termasuk citra apa pun)? 3. Apa 'sikap' kebijakan di bidang topik yang dibahas? 4. Apa konteks, atau situasi yang dirujuknya? 5. Apa yang disarankan 'harus terjadi', kapan dan mengapa? 6. Tindakan apa yang dipromosikan, dihalangi atau dilarang? 7. Nilai atau keyakinan apa yang disarankan dalam cara mempromosikan atau melarang suatu tindakan? 8. Nilai-nilai siapa yang diwakili dalam pendekatan ini? 9. Nilai-nilai siapa yang tidak terwakili dal am pendekatan ini? 10. Jika Anda memiliki akses ke satu atau dua orang di bidang yang relevan (mungkin Anda mengenal seorang guru, administrator, siswa atau mungkin Anda dapat mempertimbangkan pengalaman Anda sendiri) tanyakan kepada mereka apakah posisi k ebijakan yang mengatakan 'harus terjadi', memang terjadi dalam pengalaman mereka?

KEBIJAKAN PENDIDIKAN SEBAGAI WACANA

Kita telah mendapatkan gambaran betapa dinamisnya peru-

musan kebijakan public. Dari pendekatan pembuatan *game theory* telah ditemukan interaksi strategis paa actor pembuat kebijakan (dengan penekanan besar pada kekuasaan, kepentingan pemangku kepentingan, dan perilaku strategis (dalam menerima, menolak, memenangkan, mengalahkan, atau negosiasi suatu kebijakan. Demikian pula pada model *garbage can* terlihat adanya sejumlah kepentingan yang ditumpuk pada satu kebijakan, sebagaimana tong sampah menerima semua benda. Beberapa penulis berpendapat bahwa model game Theory dan *Garbage can* saja tidak cukup untuk menjelaskan pembuatan kebijakan dan perubahan kebijakan (Fischer dan Forrester1993; Hoppe1999). Model wacana adalah salah satu model yang dapat digunakan untuk memahami kerumitan kebijakan public.

Model wacana pembuatan kebijakan bertumpu pada tiga asumsi:

- Kebijakan: terdiri dari makna yang dikonstruksi dan dibagikan dalam debat kebijakan.
- Proses pembuatan kebijakan: proses pembelajaran interaktif—pertukaran argumen dan makna.
- Konteks kelembagaan: sejumlah koalisi advokasi—komunitas kebijakan dengan sistem atau paradigma kepercayaan yang berbeda.

Menurut perspektif ini, proses pembuatan kebijakan dianggap sebagai 'perdebatan" atau 'wacana', saat para aktor bertukar argument dengan tujuan mempengaruhi persepsi orang lain, sampai akhirnya mempengaruhi arah dan hasil dari keseluruhan perdebatan. Saat peserta diskusi atau debat ini mencoba mencapai makna-bersama (atau memaksakan interpretasi mereka sendiri pada orang lain), mereka akan mengembangkan alur cerita yang konsisten atau argumentasi terstruktur untuk meyakinkan atau memaksa orang lain menyesuaikan persepsinya (Hajer 1995).

Rein dan Schön (1993) menyebut proses ini sebagai 'penamaan dan pembingkaian' (naming and praming), dan persepsi aktor tentang realitas yang mengelilingi Tergantung pada karakter, nilai, dan pelatihan profesional, orang pada dasarnya memiliki pandangan yang berbeda tentang realitas. Mereka membingkai masalah kebijakan secara berbeda (Schön dan Rein 1994). Biasanya, mereka menerapkan serangkaian 'kerangka' yang koheren terbatas pada masalah kebijakan. Kecanduan narkoba misalnya dapat 'dibingkai' sebagai masalah medis, sosial, atau keadilan. Bingkai yang berbeda akan menghasilkan kebijakan yang berbeda. Karena persepsi masalah yang berbeda, beberapa isu kebijakan dipahami secara berbeda, seperti energi nuklir, penyaringan genetik, atau perubahan iklim

Bingkai disebut juga sebagai 'sistem kepercayaan' (Sabatier1987) atau 'paradigma kebijakan' (Hall1993). Karena bingkai ini menggiring apa yang dipercayai dan tidak. Teori framing ini menyiratkan bahwa aktor tidak cenderung untuk mengubah bingkai mereka (atau cara mereka mempercayai sesuatu), karena bingkai itu merupakan bingkai yang didapatkan dari dari komunitas asal dari actor itu. Bingkai itu, sekali lagi, cara mempercayai sesuatu yang berisi inti kebijakan dari sistem kepercayaan, norma dan nilai dari sistem sejenis yang terkait erat dengan budaya, identitas, dan ideologi.

Peluang perubahan antar actor terjadi ketika terjadi apa yang dia sebut dengan 'koalisi advokasi', yakni saat para aktor yang memiliki sistem kepercayaan yang sama. Walaupun demikian perubahan kebijakan yang mendasar tidak akan mudah terjadi. Untuk mengatasi itu, Rein dan Schön (1994) mengajukan 'dialog reflektif bingkai'yakni debat kebijakan yang mendorong para aktor merefleksikan bingkai mereka masing-masing dan terlibat dalam proses pembelajaran bersama.

Hall (1993) menghubungkan konsep paradigma kebijakan dengan wacana kebijakan. Wacana kebijakan terdiri dari ide-ide dan

nilai-nilai yang terus dipelihara, dibentuk kembali, dan ditemukan dalam diskusi yang berkelanjutan di antara anggota komunitas kebijakan. Wacana kebijakan ini menghasilkan seperangkat asumsi dan aturan diskusi yang memenuhi fungsi penciptaan makna dan menjaga nilai dasar pada saat yang sama.

Menurut perspektif wacana pembuatan kebijakan, kegagalan terjadi ketika para pembuat kebijakan tidak berhasil mewujudkan makna bersama yang memungkinkan mereka mengatasi masalah yang mereka hadapi. Perspektif ini terutama menarik perhatian pada 'dialog orang tuli'—kebuntuan tentang pandangan substantive yang berlarut-larut yang terjadi ketika pihak-pihak bersikukuh dengan pandangannya sendiri namun tak mau mendengarkan pandangan orang lain (Wildavsky dan Tenenbaumm 1981; van Eeten 1999, 2001).

Apa implikasi perspektif wacana bagi Analisis Kebijakan Publik Pendidikan? Aktor atau pemangku kepentingan membentuk koalisi advokasi yang berbagi nilai, kognisi, dan keyakinan tertentu tentang masalah dan solusi kebijakan. Perspektif wacana berpendapat bahwa sistem keyakinan inti pembuat kebijakan atau masyarakat relatif stabil dan persisten (bertahan). Hal ini menjelaskan mengapa sulit atau hampir tidak mungkin untuk meyakinkan pemangku kepentingan yang bermusuhan hanya berdasarkan temuan penelitian baru. Sistem kepercayaan yang berbeda cenderung menghasilkan penelitian yang berbeda dan tafsir atas hasil secara berbeda. Studi ilmiah dan analisis kebijakan sering digunakan untuk menguatkan atau meningkatkan sistem kepercayaan seseorang dan menyerang sistem kepercayaan orang lain. Namun, dalam jangka waktu yang lebih lama, sistem kepercayaan (paradigma) dapat berubah—tidak hanya sebagai akibat dari peristiwa eksternal, tetapi terutama sebagai hasil pembelajaran yang berorientasi sosial atau kebijakan. Sains dan Analisa kebijakan mungkin memainkan peran penting dalam memicu pembelajaran dan perubahan kebijakan.

- Misi Analisis Kebijakan. Mengikuti logika perspektif wacana, Analisis kebijakan ditujukan untuk mengatasi perdebatan asimetris di antara koalisi advokasi dan melanjutkan dialog konstruktif di antara mereka. Salah satu caranya dengan meningkatkan refleksi bingkai dan pembelajaran di seluruh koalisi advokasi.
- Peran analis kebijakan. Dalam perspektif ini, analis kebijakan terlibat dalam analisis wacana, mengusulkan strategi argumentasi untuk mengatasi kebuntuan dalam debat. Analis bertindak sebagai fasilitator dan mediator di antara koalisi advokasi dan sistem kepercayaan yang berbeda.
- Kotak alat analis kebijakan. Analis kebijakan dalam perspektif ini menganalisis wacana, struktur argumentasi, dan sistem kepercayaan yang mendasarinya. Proses ini dilakukan dengan mengadaptasi dan merancang alur cerita, menciptakan alat komunikasi baru, dan membangun agenda baru untuk mengatasi perdebatan dan dialog asimetris di antara para actor yang tak mau berdamai. Analis kebijakan dapat memfasilitasi intervensi yang ditujukan untuk membingkai ulang persepsi, memulai refleksi lintas-bingkai, dan belajar lintas koalisi advokasi. Anlis memberikan umpan balik tentang pengalaman dan hasil dari kebijakan yang ada, seraya menunjukkan anomali dalam sistem kepercayaan yang tidak dapat dipahami.
- Keterampilan analis kebijakan. Untuk melakukan tugas-tugas tersebut dan menguasai metode-metode tersebut, analis kebijakan harus mampu melakukan analisis wacana, dan mengembangkan kepekaan untuk memahami berbagai argumen dan bahasa yang diucapkan serta persepsi dan keyakinan yang mendasarinya. Analis kebijakan harus kreatif, menemukan cara untuk mengatasi kebuntuan dan menangkap keterampilan untuk memediasi dan memulai pembelajaran lintas kerangka di antara koalisi advokasi kebijakan dengan sistem kepercayaan yang berbeda atau bertentangan.

Analisis Wacana Kritis Faoirclough

Mari kita menelusuri kemungkinan penggunan Analisis Wacana Kritis dalam analisis Kebijakan Pendidikan. Kita akan mulai dari definisi Wacana. Van Dijk (2001:352) menyatakan bahwa "Critical discourse analysis (CDA) *is a type of discourse analytical research that primarily studies the way social power abuse, dominance, and inequality are enacted, reproduced, and resisted by text and talk in the social and political context*. Analsisi Wacana Kritis, bagi van Dijk menitikberatkan kepada kajian bagaimana penyalahgunaan di dalam konteks sosial dan politik. Penyalahgunaan itu bisa berupa kekuasa-an, dominasi, dan ketidaksetaraan dibuat, diproduksi, dan ditolak. Teks menjadi area untuk menemukan sejumlah penyahgunaan itu

Fairclough (1989) menyatakan dalam proses-proses produksi serta proses penerimaan teks selalu terdapat relasi antara konstruksi tekstual dengan kondisi-kondisi sosial, institusional, dan ideologis. Teks dengan struktur-struktur linguistik yang dimilikinya digunakan untuk menata, menilai, dan mengarahkan realitas. Oleh karena itu, untuk mendapatkan kebenaran yang ada di balik Teks, pembacaan teks harus dikaitkan dengan dimensi kesejarahan, struktur sosial, dan ideologi

Beberapa tokoh linguistik kritis, seperti Fowler (1986), Fai-rclough (1989; 1995), van Dijk (1985; 1993; 2001), dan Wodak (2001; 2007) memandang bahwa teks menyimpan fenomena ketida-kseimbangan, ketakteraturan, kesenjangan, rekayasa, dan keberpi-hakan pelabag isu (ketidakadilan dalam gender, politik, ras, media massa, kekuasaan, dan budaya). Linguistik kritis amat relevan digunakan untuk menganalisis teks kebijakan publik yang begitu dinamis dan penuh syarat ideology. Pada kebijakan public terdapat sejumlah kesenjangan, seperti kesenjangan relasi antarpartisipan pembuat kebijakan publik.

AWK meyakini bahwa bahasa bukan merupakan medium

yang netral dari ideologi, kepentingan dan jejaring kekuasaan. Karena itu, analisis wacana kritis dapat difungsikan untuk membongkar kepentingan, ideologi, dan praktik kuasa dalam kegiatan berbahasa dan berwacana. Selain untuk mengkritik, AWK dapay digunakan untuk membangun kekuasaan, ilmu pengetahuan baru, regulasi dan normalisasi, dan hegemoni (pengaruh satu bangsa terhadap bangsa lain). Simpelnya, AWK dapat dipakai untuk mendeskripsikan, menerjemahkan, menganalisis, dan mengkritik kehidupan sosial yang tercermin dalam teks .

Karakteristik Analisis Wacana Kritis

Sebuah teks, bagi Van Dijk (1997: 9), tidak ubahnya gunung es di pemukaan laut. Teks adalah yang terlihat di pundaknya, sangat kecil dan hanya menunjukkan hal-hal biasa. Namun di bawah teks itu terdapat unsur-unsur yang lebih besar dan dinamis. AWK dapat digunakan menyingkap unsur-unsur tersembunyi dalam teks. Secara operasional, pernyataan apapun yang tidak jelas dalam analisis dijelaskan sehingga terungkap, terutama struktur kekuatan sosial yang tidak imbang. Atas dasar prinsip AWK di atas, maka analisis kata, frasa, kalimat, dan teks kebijakan public dapat mengungkap persoalan-persoalan yang lebih besar dan mendasar. Atau dalam hal model perumusan kebijakan, analisis AWK dapat membongkar peristiwa dibalik model *game Theory* dan atau *garbage can.*

Teks bukanlah sesuatu yang bebas nilai dan menggambarkan realitas sebagaimana adanya. Itu prinsip AWK. Bukankah demikian pun Kebijakan Publik. Ada banyak kepentingan yang masuk dalam teks kebijakan public. Ada kondisi sosial khas yang mendorong produksi Kebijakan public. Bahasa bagi AWK tidak netral karena membawa pesan ideologi tertentu. Teks Kebijakan Publik sedari awal terumus dengan membawa dan mewadahi sejumlah ideology dan kepentingan para perumusnya.

Untuk dapat menangkap unsur-unsur bawah gunung e situ, AWK mendekati wacana tidak semata-mata sebagai studi bahasa, tetapi menghubungkannya dengan konteks. Konteks yang dimaksud adalah konteks praktik kekuasaan yang bertujuan untuk memarginalkan individu atau kelompok tertentu. Untuk bisa lebih mendalam mengenai AWK, mari kita kenali unsur-unsur bawah dari gunung es sebuah teks kebijakan publik

a) Tindakan

Wacana dalam AWK harus dipahami sebagai tindakan. Wacana merupakan bentuk interaksi seperti peristiwa percakapan. Seseorang berbicara atau menggunakan bahasa adalah untuk berinteraksi dan berhubungan dengan orang lain. Karena itu berbahasa merupakan tindakan berinteraksi dan berhubungan yang lain.

Saat seseorang berbicara, ia tak sekadar berbahasa. Berbicara bisa berarti meminta atau memberi informasi, melarang seseorang untuk tidak melakukan sesuatu, mempengaruhi orang lain agar mengikuti jalan pikirannya, mengharapkan perubahan, menjanjikan perubahan diri, membujuk seseorang untuk menyetujui dan melaksanakan apa yang menjadi keinginannya, dan sebagainya.

Intinya dalam bahasa ada pesan yang ingin disampaikan, dan pesan itu merupakan tindakan dan akan berkonsekuensi pada tindakan. Lalu, pesan yang tidak hanya berlaku searah (antara pengirim pesan dengan penerima pesan), namun berlaku secara timbal balik (penerima berubah menjadi pengirim pesan). Teks disebut sebagai tindakan karena teks menghadirkan konsekuensi pada pelakunya dan yang terlibat. *pertama*, wacana dalam tes dipandang memiliki tujuan (entah untuk mempengaruhi orang lain, mendebat, membujuk, menyanggah, memotivasi, bereaksi, melarang, dan sebagainya). *Kedua*, wacana dalam teks diekspresikan secara sadar, terkontrol, bukan sesuatu yang diluar kendali atau diekspresikan di luar kesa-

daran.

Teks kebijakan public tentu memenuhi semua kriteria Wacana sebagai tindakan. Pertama, Teks Kebijakan public diciptakan untuk merespon masalah, merumuskan masalah, mengajukan solusi yang menginginkan ada perubahan/perbaikan atas masalah. Kedua, kebijakan public adalah naskah interaktif tidak hanya dalam proses perumusannya, namun bahkan setelah diundangkan dapat diubah sesuai dengan fenomena social dan desakan politik.

b) Konteks

Analisis wacana memandang bahasa bukan hanya fenomena bahasa, melainkan terkait dengan unsur di luar bahasa. Ada konteks yang meliputi teks. Konteks adalah semua situasi dan hal yang berada di luar teks dan mempengaruhi pemakaian bahasa. Di sini, Wacana dilihat sebagai perwujudan teks dan konteks secara bersama-sama, karena itu wacana harus ditafsirkan dalam kaitannya dengan kondisi dan situasi yang khusus, dalam situasi sosial tertentu.

Salah satu karakteristik yang sangat penting dari analisis wacana kritis adalah pelibatan konteks dalam melihat sebagai peristiwa komunikasi. Karena itu, analisis wacana memeriksa konteks komunikasi: siapa yang mengkomunikasikan dengan siapa dan mengapa; dalam jenis khalayak dan situasi apa; melalui medium apa; bagaimana perbedaan tipe dari perkembangan komunikasi; dan hubungan untuk setiap masing-masing pihak.

Konteks adalah segala sesuatu di luar bahasa itu sendiri. Wacana harus dipahami dan ditafsirkan dari kondisi dan lingkungan sosial yang mendasarinya. Analisis wacana kritis melibatkan konteks dalam lingkup latar, situasi, historis, kekuasaan, dan ideologi. Konteks dalam lingkup latar, situasi, historis, kekuasaan, dan ideologi. Konteks latar dan situasi dalam AWK relatif sama dengan *situational context*

(konteks situasi), *background knowledge context* (konteks pengetahuan latar belakang), atau *any background knowledge* (pengetahuan latar belakang apa pun) dalam analisis wacana pragmatis. Konteks historis dibutuhkan untuk memahami posisi wacana dalam konteks historis saat wacana itu diciptakan. Konteks kekuasaan digunakan untuk menemukan control, ideologi dan kepentingan atas produksi wacana. Analisa dilakukan dengan mengurai makna atau maksud di balik percakapan yang dibayangkan saat proses produksi kebijakan public..

c) Historis

Aspek lain yang penting dalam analisis wacana kritis adalah aspek historis. Ketika analisis wacana kritis menempatkan wacana dalam konteks sosial tertentu berarti wacana diproduksi dalam konteks tertentu dan tidak dapat dimengerti tanpa menyertakan konteks yang menyertainya. Eriyanto (2001:9) menyebut bahwa salah satu aspek yang penting untuk bisa mengerti suatu teks ialah dengan menempatkan wacana tersebut dalam konteks historis tertentu. Tahapan sejarah tertentu memiliki kecenderungan nilai dominan tertentu yang berbeda dengan tahapan lainnya, sehingga makna suatu wacana dapat ditelusuri melalui pemeriksaan makna dominan dalam sejarah. Oleh karena itu, pada waktu melakukan analisis diperlukan suatu tinjauan untuk mengerti mengapa wacana yang berkembang atau di kembangkan seperti itu, mengapa bahasa yang di gunakan seperti itu, dan seterusnya.

d) Kekuasaan

Setiap wacana tidak dipandang sebagai sesuatu yang alamiah, wajar, dan netral, tetapi merupakan hasil dari bentuk pertarungan kekuasaan. Pemakai bahasa yang dilakukan actor (pembicara, penulis, pendengar, atau pembaca) tidaklah personal, namun selalu merupakan bagian dari institusi tertentu yang memiliki kuasa khas. Fakta di

atas mendorong analisis wacana kritis untuk tidak membatasi diri pada detail teks atau struktur wacana saja, tetapi juga menghubungkannya dengan kekuatan dan kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya tertentu atau institusi.

Wacana memandang kekuasaan ialah sebagai suatu pembatasan (constrains) dan pengarah (guidelines). Ini berarti kuasa kelompok tertentu mengontrol aktornya dan orang lain atau kelompok lain melalui wacana. Kontrol dalam konteks ini tidak selalu harus dalam bentuk fisik secara langsung, namun juga kontrol yang dilakukan secara mental atau praktis sehingga membuat kelompok lain bertindak sesuai dengan apa yang diinginkannya. Kontrol kelompok dominan bisa terjadi saat kelompok itu lebih memiliki akses pada pusat kekuasaan.

e) Ideologi

Analisis wacana kritis meneropong ideologi yang tersembunyi dalam penggunaan bahasa. Ideologi merupakan suatu pandangan dunia (*worldview*) mengenai nilai dan makna kehidupan yang harus dijaga dan diperjuangkan. Ideologi ini norma dasar, nilai, dan prinsip-prinsip lain digerakkan oleh realisasi minat dan tujuan yang dimiliki oleh suatu kelompok. Ideologi menyediakan fungsi koordinatif dan kohesi juga membentuk identitas diri kelompok yang membedakan dengan kelompok lain. Ideologi juga menyediakan dasar bagaimana masalah harus dilihat, apa yang harus dilakukan, dan apa yang pantas diperjuangkan untuk dihasilkan.

Ideologi secara negative bisa dilihat sebagai suatu kesadaran palsu, yaitu suatu nilai yang menipu dan memutarbalikkan orang mengenai realitas sosial. Ideologi disebut kesadaran palsu jika mementingkan kelompok tertentu untuk menguasai kelompk lain. Ideologi dibangun oleh kelompok yang dominan dengan tujuan untuk mereproduksi dan melegitimasi dominasi mereka. Salah satu strategi

utamanya ialah dengan membuat kesadaran kepada khalayak bahwa dominasi itu diterima secara *taken for granted*. Wacana dalam pendekatan semacam itu dipandang sebagai medium oleh kelompok yang dominan untuk mempengaruhi dan mengomunikasikan kepada khalayak kekuasaan dan dominasi yang mereka miliki, sehingga kekuasaan dan dominasi tersebut tampak sah dan benar.

Atas dasar itu, wacana tidak dipahami sebagai sesuatu yang netral dan berlangsung secara alamiah. Setiap wacana selalu dianggap mengandung ideologi untuk mendominasi dan berebut pengaruh. Semuanya itu dapat ditelusuri dari wacana, dari teks, pilihan dan penggunaan kata, dan sejenisnya.

Pendekatan Analisis Wacana Kritis Norman Fairclough (Dialectical-Relational Approach / DRA)

Pemahaman dasar Analisis Wacana Kritis (CDA) adalah wacana tidak dipahami semata-mata sebagai objek studi bahasa. Bahasa tentu digunakan untuk menganalisis teks. Bahasa tidak dipandang dalam pengertian linguistik tradisional. Bahasa dalam analisis wacana kritis selain pada teks juga pada konteks bahasa sebagai alat yang dipakai untuk tujuan dan praktik tertentu termasuk praktik ideologi dan kekuasaan. Tujuan utama analisis wacana kritis adalah menyingkapkan keburaman dalam wacana yang berkontribusi pada penghasilan hubungan yang tidak imbang antar peserta wacana. Analisis tidak hanya bertumpu pada satu ancangan tunggal, melainkan selalu multidisiplin.

Analisis wacana kritis berusaha menyingkap ideologi berdasarkan strategi penggambaran positif terhadap diri sendiri (*positive self-representation*) dan penggambaran negatif terhadap pihak lain (*negative other-representation*). Salah satu tokoh Analisis Wacana adalah Norman Fairclough.

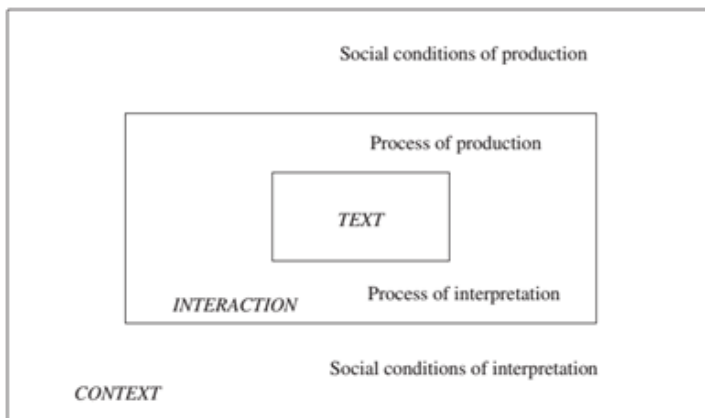
Fairclough melihat pemakaian bahasa tutur dan tulisan seba-

gai praktik sosial. Praktik sosial dalam analisis wacana dipandang menyebabkan hubungan yang saling berkaitan antara struktur sosial dan proses produksi wacana. Dalam memahami wacana (naskah/ teks) kita tak dapat melepaskan dari konteksnya. Untuk menemukan ”realitas” di balik teks diperlukan penelusuran atas konteks produksi teks, konsumsi teks, dan aspek sosial budaya yang mempengaruhi pembuatan teks.

Fairclough (1989:22-23) berpendapat ada dialektik antara sosial dan wacana. Wacana mempengaruhi tatanan sosial, demikian juga tatanan sosial mempengaruhi wacana. *Pertama*, Wacana membentuk dan dibentuk oleh masyarakat. *Kedua*, Wacana membantu membentuk dan mengubah pengetahuan beserta objek-objeknya, hubungan sosial, dan identitas sosial. *Ketiga*, Wacana dibentuk oleh hubungan kekuasaan dan terkait dengan ideologi. *Keempat*, pembentukan Wacana menandai adanya tarik ulur kekuasaan. Dengan demikian, model analisis wacana yang dikembangkan oleh Fairclough disebut dengan Pendekatan Relasi Dialektik (Dialectical-Relational Approach/DRA) atau biasa juga disebut dengan pendekatan perubahan sosial.

Konsep yang dibentuk oleh Fairclough (1989 dan 1995) menitikberatkan pada tiga level. *Pertama*, setiap teks secara bersamaan memiliki tiga fungsi, yaitu representasi, relasi, dan identitas. Teks di sini termasuk semua bahasa lisan dan tulisan, gambar visual seperti foto dan diagram dan komunikasi non-verbal yang diwujudkan dalam tindakan (Fairclough 1995, hlm. 54). *Kedua*, ada proses diskursif saat teks dikembangkan dan ditafsirkan. Praktik wacana meliputi cara-cara para perumus kebijakan memproduksi teks kebijakan. Hal ini berkaitan dengan perumus kebijakan itu sendiri selaku pribadi; sifat jaringan kerja perumus kebijakan dengan aktor lainnya, pola kerja institusi, seperti cara merumuskan masalah, menentukan solusi, memilih solusi, sampai menentukan isi dari kebijakan. *Ketiga*, wacana adalah praktik sosial atau 'praktik yang diatur' yang terjadi dalam

konteks sosiohistoris tertentu. Oleh karena itu, organisasi dan institusi dalam setting apapun membentuk wacana dan sebaliknya.Praktik sosial-budaya menganalisis tiga hal yaitu ekonomi, politik (khususnya berkaitan dengan isu-isu kekuasaan dan ideologi) dan budaya (khususnya berkaitan dengan nilai dan identitas) yang juga mempengaruhi institusi media dan wacananya. Pembahasan praktik sosial budaya meliputi tiga level, yaitu: level situasional, institusional, dan sosial. Level situasional berkaitan dengan produksi dan konteks situasinya. Level institusional berkaitan dengan pengaruh institusi secara internal maupun eksternal. Level sosial berkaitan dengan situasi yang lebih makro, seperti sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem budaya masyarakat secara keseluruhan.

Fairclough dengan demikian menawarkan model wacana tiga tingkat (Fairclough 1989, hlm. 25) yakni sebagai manifestasi teks, interaksi, dan konteks. Dalam model ini, wacana dipahami sebagai manifestasi dalam kondisi sosial yang merangsang produksi kebijakan pendidikan, proses produksinya,kebijakan pendidikan itu sendiri (teks/gambar/persyaratan lisan), cara-cara di mana kebijakan pendidikan diinterpretasikan. dan dipraktekkan, dan konteks implementasi ini.

Bagan Model Wacana Fairclough

Model ini berguna untuk penelitian yang tidak berusaha membatasi konstruksi keterlibatan studi dalam kebijakan dengan konstruksi dalam teks itu sendiri, tetapi untuk memasukkan konstruksi dalam konteks sosial sebelum dan setelah teks kebijakan dikembangkan, dan yang digunakan dalam produksi dan proses interpretasi teks kebijakan. Dalam menilai kegunaan konstruksi gerakan pendidikan atau peran pemangku kepentingan ini, penelitian semacam itu dapat mengeksplorasi kegunaannya di berbagai bidang (seperti kegunaan dalam mendorong pembuatan kebijakan, kegunaan dalam kelas seksualitas, kegunaan dalam hal dukungan atau kegunaan sosial dan struktural. sebagaimana dinilai oleh pemangku kepentingan itu sendiri).

Oleh karena itu, wacana kebijakan pendidikan tidak hanya 'ditemukan' oleh para peneliti di dalam teks kebijakan, tetapi di seluruh situs yang beragam seperti bidang penelitian pendidikan dan konferensi akademik, dalam laporan media, dalam diskusi santai antara orang tua, pada demonstrasi anti-rasisme. dan seterusnya. Lukas dan Lukas menyoroti kompleksitas wacana semacam itu:

> *Educational discourse thus can be seen as a system of signs and representations that traverse laterally through a synchronic grid: from the academic article to the policy document and curriculum specifications, from the folk wisdom of the staffroom to the principal's speech at the school assembly, and from the classroom text to student small group and lesson talk* (Luke and Luke 1995, p. 364).

Tutorial and Field Activities
1. Pilih area topik kebijakan pendidikan yang saat ini banyak ditampilkan di berita lokal Anda. 2. Kumpulkan lima artikel, klip berita atau posting blog di area tersebut (coba pilih contoh terbaru jika memungkinkan). 3. Isu seperti apa yang sering diperdebatkan?

4. Apa pendapat umum yang dipegang di bidang ini?

5. Apa saja wacana (perangkat keyakinan atau perspektif) di bidang ini yang dapat mengelompokkan perangkat opini? Misalnya, mungkin ada wacana keagamaan yang sangat berbeda yang sering digunakan, mungkin ada pandangan keadilan sosial yang sangat berbeda, mungkin ada argumen tentang 'kualitas' yang berulang kali dibuat, dll.

6. Apakah ada wacana dominan atau tradisional (hegemonik)? Apakah itu ditegaskan atau ditantang dalam artikel?

7. Apakah artikel-artikel tersebut terkadang menggunakan beberapa wacana dengan cara yang berbeda?

8. Apakah perspektif dalam artikel tercermin dalam dokumen kebijakan di bidang ini?

9. Faktor kontekstual, insiden atau masalah apa yang mungkin membentuk pengembangan kebijakan yang ada (atau kurangnya kebijakan) di bidang ini? Apa saja cara yang dapat Anda temukan untuk proyek penelitian (sumber data apa yang ada, metode apa yang dapat digunakan)?

10. Dalam situasi apa kebijakan (atau kurangnya kebijakan) di bidang ini dapat digunakan, dan oleh siapa? Bagaimana implementasi/praktik ini dapat diteliti (sumber data apa yang ada, metode apa yang dapat digunakan)?

11. Bagaimana orang-orang yang menggunakan kebijakan ini dapat dipengaruhi oleh perdebatan dan wacana utama di bidang ini? Bagaimana ini bisa diteliti?

12. Apakah kebijakan ini lebih sesuai dengan beberapa konteks sekolah daripada yang lain? Bagaimana ini bisa diteliti?

6

EVALUSI KEBIJAKAN: APA DAMPAKNYA SETELAH KEBIJAKAN DIBERLAKUKAN?

Setelah kebijakan ditetapkan, selesaikah tugas analis kebijakan? Tidak. Kebijakan itu harus dilakukan, dibuktikan keandalannya dalam menjawab dan menyelesaikan masalah. Apakah pemerintah benar-benar tahu apa yang dilakukannya? Secara umum, tidak. Pemerintah biasanya tahu berapa banyak uang yang mereka keluarkan; berapa banyak orang ("klien") yang diberikan berbagai layanan; berapa biaya layanan ini; bagaimana program mereka diatur, dikelola, dan dioperasikan; dan, mungkin, bagaimana kelompok kepentingan yang berpengaruh memandang program dan layanan mereka. Tetapi bahkan jika program dan kebijakan diorganisir dengan baik, dioperasikan secara efisien, dimanfaatkan secara luas, dibiayai secara memadai, dan umumnya didukung oleh kelompok-kelompok kepentingan utama, kita mungkin masih ingin bertanya, lalu apa setelah itu? Apakah mereka bekerja? Apakah program-program ini memiliki efek menguntungkan bagi masyarakat? Apakah efeknya langsung atau jangka panjang? Positif atau negatif? Apa hubungan antara biaya program dan manfaat bagi masyarakat? Bisakah kita melakukan hal lain yang lebih bermanfaat bagi masyarakat dengan uang dan tenaga kerja yang dicurahkan untuk program-program ini?

Sayangnya, pemerintah tidak berbuat banyak untuk menjawab pertanyaan yang lebih mendasar ini. Untuk itulah evaluasi kebijakan dipoerlukan.

EVALUASI KEBIJAKAN: MENGUKUR DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK

Evaluasi kebijakan adalah mempelajari tentang konsekuensi dari kebijakan publik. Definisi lain yang lebih kompleks telah ditawarkan: “Evaluasi kebijakan adalah penilaian efektivitas keseluruhan program nasional dalam memenuhi tujuannya, atau penilaian atau efektivitas relatif dari dua atau lebih program dalam memenuhi tujuan bersama.”

“Penelitian evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan objektif, sistematis, empiris dari efek kebijakan yang sedang berlangsung dan program publik terhadap target mereka dalam hal tujuan yang ingin mereka capai.”

Beberapa definisi mengaitkan evaluasi dengan “tujuan” yang dinyatakan dari suatu program atau kebijakan. Tetapi karena kita tidak selalu tahu apa sebenarnya “tujuan” ini, dan karena kita tahu bahwa beberapa program dan kebijakan mengejar “tujuan” yang saling bertentangan, kita tidak akan membatasi pengertian kita tentang evaluasi kebijakan hanya pada pencapaiannya. Sebaliknya, kita akan menyibukkan diri dengan semua konsekuensi dari kebijakan publik, yaitu dengan “dampak kebijakan.”

Dampak suatu kebijakan adalah semua pengaruhnya terhadap kondisi dunia nyata, termasuk:

- Dampak pada situasi atau kelompok sasaran
- Dampak pada situasi atau kelompok selain target (efek limpahan)
- Dampak pada masa depan serta kondisi langsung
- Biaya langsung, dalam sumber aya yang dicurahkan untuk program

- Biaya tidak langsung, termasuk hilangnya kesempatan untuk melakukan hal-hal lain Idealnya, semua manfaat dan biaya, baik yang segera maupun yang akan datang, harus diukur.

Pengukuran Dampak, Bukan hanya Outputnya

"Dampak kebijakan" tidak sama dengan "keluaran kebijakan". Dalam menilai dampak kebijakan, kita tidak bisa puas hanya dengan mengukur aktivitas pemerintah. Misalnya, jumlah uang yang dibelanjakan per anggota kelompok sasaran (pengeluaran pendidikan per murid, pengeluaran kesejahteraan per kapita, pengeluaran kesehatan per kapita) sebenarnya bukan ukuran dampak suatu kebijakan terhadap kelompok tersebut. Ini hanyalah ukuran aktivitas pemerintah—yaitu, ukuran keluaran kebijakan. Sayangnya, banyak lembaga pemerintah menghasilkan bertumpuk-tumpuk statistik yang mengukur keluaran—seperti tunjangan kesejahteraan yang dibayarkan, penangkapan dan penuntutan kriminal, pembayaran Medicare, dan pendaftaran sekolah. Tetapi penghitungan sejenis ini hanya memberi tahu kita sedikit tentang kemiskinan, kejahatan, kesehatan, atau pencapaian pendidikan.

Kita tidak bisa puas dengan mengukur berapa kali seekor burung mengepakkan sayapnya; kita harus tahu seberapa jauh burung itu terbang.

Dalam menggambarkan kebijakan publik, atau bahkan dalam menjelaskan determinannya, ukuran keluaran kebijakan menjadi penting. Namun dalam menilai dampak kebijakan, kita harus mengidentifikasi perubahan dalam masyarakat yang terkait dengan apa yang dilakukan pemerintah.

Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran adalah bagian dari populasi yang menjadi sasaran program—seperti orang miskin, orang sakit, orang yang tidak

memiliki tempat tinggal. Ada beberapa yang biasa dilakukan untuk mengukur dampak kebijakan pada kelompok sasaran:

- Identifikasi kelompok sasaran
- Tentukan efek yang diinginkan dari program.
- Ukur perubahan yang terjadi: Apakah untuk mengubah keadaan fisik atau ekonomi mereka? Atau untuk mengubah pengetahuan, sikap, kesadaran, minat, atau perilaku mereka? Jika beberapa efek dimaksudkan, apa prioritas di antara efek yang berbeda? Apa kemungkinan efek yang tidak diinginkan (efek samping) pada kelompok sasaran?

Kelompok bukan-sasaran

Semua program dan kebijakan memiliki efek yang berbeda pada berbagai segmen populasi. Mengidentifikasi kelompok non-target yang penting untuk suatu kebijakan adalah proses yang sulit. Misalnya, apa dampak reformasi kesejahteraan terhadap kelompok selain orang miskin—birokrat pemerintah, pekerja sosial, tokoh politik lokal, keluarga kelas pekerja yang tidak sejahtera, pembayar pajak, dan lain-lain? Efek nontarget dapat dinyatakan sebagai manfaat dan juga biaya, seperti manfaat bagi industri konstruksi proyek perumahan umum.

Dampak Jangka Panjang dan Jangka Pendek

Kapan manfaat atau biaya akan dirasakan?

Apakah program dirancang untuk keadaan darurat jangka pendek? Atau apakah itu upaya pengembangan jangka panjang? Jika jangka pendek, apa yang akan mencegah proses inkrementalisme dan birokratisasi mengubahnya menjadi program jangka panjang, bahkan setelah kebutuhan mendesak terpenuhi?

Banyak studi dampak menunjukkan bahwa program baru atau

inovatif memiliki efek positif jangka pendek—misalnya. Namun, efek positifnya sering kali hilang karena kebaruan dan antusiasme program baru memudar. Program-program lain pada awalnya mengalami kesulitan, seperti pada masa-masa awal BPJS, tetapi ternyata memiliki efek "tidur", seperti penerimaan Jamsostek secara luas saat ini. Tidak semua program bertujuan pada tingkat perubahan permanen atau sementara secara sama.

Penghitungan Biaya dan Keungtungan Bersih

Tugas menghitung dampak bersih dari suatu kebijakan publik sungguh luar biasa. Itu akan menghitung semua manfaat, baik jangka pendek maupun jangka panjang, dikurangi semua biaya, baik yang segera maupun yang akan datang. Bahkan jika semua biaya dan manfaat ini diketahui (dan semua orang setuju tentang apa itu "manfaat" dan apa itu "biaya"), masih sangat sulit untuk menghasilkan saldo bersih.

DAMPAK SIMBOLIK KEBIJAKAN

Dampak dari suatu kebijakan juga dapat mencakup efek simbolisnyaKalaupun kebijakan pemerintah tidak berhasil mengentaskan kemiskinan, mencegah kejahatan, dan sebagainya, kegagalan pemerintah untuk mencoba melakukan hal-hal tersebut akan lebih buruk lagi. Individu, kelompok, dan seluruh masyarakat sering menilai kebijakan publik dalam hal niat baiknya daripada pencapaian yang nyata. Terkadang program yang sangat populer hanya memiliki sedikit dampak positif yang nyata.

Kebijakan pemerintah mungkin memberi tahu kita lebih banyak tentang aspirasi masyarakat dan kepemimpinannya daripada tentang kondisi aktual. Kebijakan tidak hanya mempengaruhi perubahan kondisi masyarakat; mereka juga membantu menyatukan orang-orang dan mempertahankan keadaan yang teratur.

Sekali waktu politik digambarkan sebagai "siapa mendapat

apa, kapan, dan bagaimana.” Saat ini tampaknya politik berpusat pada “siapa yang merasakan apa, kapan, dan bagaimana”. Apa yang dikatakan pemerintah sama pentingnya dengan apa yang dilakukan pemerintah. Televisi telah menjadikan citra kebijakan publik sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Analisis kebijakan sistematis berkonsentrasi pada apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan perbedaan apa yang dihasilkannya. Ini mencurahkan lebih sedikit perhatian pada apa yang dikatakan pemerintah. Mungkin inilah kelemahan dalam analisis kebijakan. Fokus kami terutama pada kegiatan pemerintah daripada retorika mereka.

EVALUASI PROGRAM: APA YANG DILAKUKAN PEMERINTAH

Sebagian besar lembaga pemerintah berusaha untuk meninjau efektivitas program mereka sendiri. Tinjauan ini biasanya mengambil salah satu dari bentuk berikut:

Dengar Keluhan dan Pelaporan

Jenis tinjauan program yang paling umum melibatkan audiensi dan laporan. Administrator pemerintah diminta oleh kepala eksekutif atau legislator untuk memberikan laporan (secara formal atau informal) tentang pencapaian program mereka sendiri. Seringkali, laporan tahunan tertulis disediakan oleh administrator program. Tetapi kesaksian dan laporan dari administrator bukanlah sarana evaluasi program yang sangat objektif. Mereka sering memperbesar manfaat dan meminimalkan biaya program.

Blusukan

Kadang-kadang tim administrator tingkat tinggi, konsultan ahli, legislator, atau kombinasi dari orang-orang ini akan memutuskan untuk mengunjungi lembaga atau melakukan inspeksi di lapangan. Tim-tim ini dapat mengambil data impresionistis tentang bagaimana program dijalankan, apakah mereka mengikuti pedoman tertentu,

apakah mereka memiliki staf yang kompeten, dan terkadang apakah klien (kelompok sasaran) senang dengan layanan tersebut atau tidak.

Pengukuran Program

Data yang dikembangkan oleh instansi pemerintah sendiri umumnya mencakup ukuran keluaran kebijakan: jumlah penerima dalam berbagai program kesejahteraan, jumlah orang dalam program pelatihan tenaga kerja, jumlah tempat tidur rumah sakit umum yang tersedia, ton sampah yang dikumpulkan, atau jumlah dari siswa yang terdaftar. Tetapi langkah-langkah program ini jarang menunjukkan apa dampak angka-angka ini terhadap masyarakat: kondisi kehidupan yang dihadapi kaum miskin, keberhasilan peserta pelatihan tenaga kerja dalam menemukan dan mendapatkan pekerjaan terampil, kesehatan kaum miskin bangsa, kebersihan kota, dan kesehatan masyarakat. kemampuan lulusan membaca dan menulis serta berfungsi di masyarakat.

Perbandingan dengan standard Profesional

Di beberapa bidang kegiatan pemerintah, asosiasi profesional telah mengembangkan standar keunggulan. Standar-standar ini biasanya dinyatakan sebagai tingkat output yang diinginkan: misalnya, jumlah murid per guru, jumlah tempat tidur rumah sakit per seribu orang, jumlah kasus untuk setiap pekerja kesejahteraan. Keluaran pemerintah yang sebenarnya kemudian dapat dibandingkan dengan keluaran yang ideal. Meskipun pengukuran semacam itu dapat membantu, namun tetap berfokus pada keluaran pemerintah dan bukan pada dampak kegiatan pemerintah terhadap kondisi kelompok sasaran atau bukan sasaran. Selain itu, standar itu sendiri biasanya dikembangkan oleh para profesional yang merumuskan tingkat manfaat dan layanan yang ideal. Jarang ada bukti kuat bahwa tingkat output pemerintah yang ideal memiliki dampak yang signifikan terhadap masyarakat.

Evaluasi Keluhan Warga

Pendekatan umum lainnya untuk evaluasi program adalah analisis keluhan warga. Namun tidak semua warga secara sukarela menyampaikan keluhan atau komentar tentang program-program pemerintah. Kritik terhadap program pemerintah dipilih sendiri, dan mereka jarang mewakili masyarakat umum atau bahkan kelompok sasaran program pemerintah. Tidak ada cara untuk menilai apakah keluhan dari segelintir orang yang vokal dibagikan oleh lebih banyak orang yang tidak angkat bicara. Kadang-kadang, administrator menge-mbangkan kuesioner untuk peserta dalam program mereka untuk mempelajari apa keluhan mereka dan apakah mereka puas atau tidak. Tetapi kuesioner ini benar-benar menguji opini publik terhadap program tersebut dan bukan dampak nyatanya terhadap kehidupan peserta.

Survey Opini Publik

Kadang-kadang pemerintah melakukan survei warga tentang kepuasan atau ketidakpuasan mereka dengan berbagai program dan layanan. Ini lebih umum di tingkat pemerintah daerah. Namun bahkan jajak pendapat yang berfokus pada layanan pemerintah federal dapat menjadi pelajaran.

EVALUASI PROGRAM: APA YANG DAPAT DILAKUKAN PEMERINTAH?

Tak satu pun dari metode evaluatif umum yang baru saja disebutkan benar-benar mencoba untuk menimbang rasio “biaya terhadap manfaat”. Memang, administrator jarang menghitung rasio biaya terhadap layanan—rupiah yang dibutuhkan untuk melatih satu pekerja, menyediakan satu tempat tidur rumah sakit, mengumpulkan dan membuang satu ton sampah. Bahkan lebih sulit untuk menghitung biaya untuk membuat perubahan khusus dalam masyarakat—rupiah yang dibutuhkan untuk menaikkan tingkat membaca siswa satu tingkat, untuk menurunkan tingkat kematian bayi satu poin, untuk

mengurangi tingkat kejahatan satu persen. Untuk mempelajari dampak nyata program pemerintah terhadap masyarakat, diperlukan metode evaluasi program yang lebih kompleks.

Evaluasi program sistematis melibatkan perbandingan yang dirancang untuk memperkirakan perubahan apa dalam masyarakat yang dapat dikaitkan dengan program daripada faktor nonprogram. Idealnya, ini berarti membandingkan apa yang "sebenarnya terjadi" dengan "apa yang akan terjadi jika program tersebut tidak pernah dilaksanakan." Tidaklah sulit untuk mengukur apa yang terjadi; sayangnya terlalu banyak evaluasi program berhenti di situ. Masalah sebenarnya adalah mengukur "apa yang akan terjadi tanpa program" dan kemudian membandingkan dua kondisi masyarakat. Perbedaan itu harus disebabkan oleh program itu sendiri dan bukan karena perubahan lain yang terjadi di masyarakat pada saat yang bersamaan.

Perbandingan Sebelum Versus

Ada beberapa desain penelitian umum dalam evaluasi program. Yang paling umum adalah studi sebelum dan sesudah, yang membandingkan hasil di yurisdiksi pada dua waktu—satu sebelum program dilaksanakan dan yang lainnya beberapa saat setelahnya. Biasanya hanya kelompok sasaran yang diperiksa. Perbandingan sebelum dan sesudah ini dirancang untuk menunjukkan dampak program, tetapi sangat sulit untuk mengetahui apakah perubahan yang diamati, jika ada, terjadi sebagai akibat dari program atau sebagai akibat dari perubahan lain yang terjadi di masyarakat di waktu yang sama.

Perbandingan antara Alur Perubahan yang Diproyeksikan Program Versus pasca-propgram

Perkiraan yang lebih baik tentang apa yang akan terjadi tanpa program dapat dibuat dengan memproyeksikan tren masa lalu (pra-program) ke dalam periode waktu pascaprogram. Kemudian proyeksi tersebut dapat dibandingkan dengan apa yang sebenarnya terjadi di

masyarakat setelah program tersebut dilaksanakan. Perbedaan antara proyeksi berdasarkan tren praprogram dan data pascaprogram sebenarnya dapat dikaitkan dengan program itu sendiri. Perhatikan bahwa data kelompok sasaran atau kondisi harus diperoleh selama beberapa periode waktu sebelum program dimulai, sehingga garis tren dapat dibuat (lihat Desain 2, Gambar 1). Desain ini lebih baik daripada desain sebelum dan sesudah, tetapi membutuhkan lebih banyak upaya oleh evaluator program.

Pertimbangkan, misalnya, upaya mengevaluasi reformasi kesejahteraan. Sampai saat ini, sebagian besar evaluasi reformasi kesejahteraan telah mengikuti desain penelitian garis tren. Jika tujuan reformasi adalah untuk mengurangi daftar kesejahteraan, ada banyak bukti bahwa program tersebut telah berkontribusi pada tujuan tersebut. "Kelompok sasaran" (penerima pembayaran kesejahteraan tunai) telah berkurang lebih dari setengahnya sejak berakhirnya program hak tunai federal, Bantuan untuk Keluarga dengan Anak Tanggungan, dan penggantiannya dengan program negara bagian yang dibantu federal, Bantuan Sementara untuk Keluarga yang Membutuhkan, pada tahun 1996. Tetapi tidak jelas secara pasti berapa proporsi pengurangan ini yang disebabkan oleh kebijakan itu sendiri dan berapa proporsi yang disebabkan oleh faktor-faktor ekonomi lainnya. Yang kita benar-benar tahu adalah bahwa daftar kesejahteraan menurun

Perbandingan antara daerah yang mendapat program dan tidak

Desain evaluasi umum lainnya adalah membandingkan individu yang telah berpartisipasi dalam program dengan mereka yang tidak, atau membandingkan kota, negara bagian, atau negara yang memiliki program dengan mereka yang tidak. Perbandingan terkadang dilakukan hanya pada periode pascaprogram; misalnya, perba-

ndingan catatan pekerjaan mereka yang telah berpartisipasi dalam program pelatihan angkatan kerja dengan mereka yang tidak, atau perbandingan tingkat pembunuhan di negara bagian yang memiliki hukuman mati dengan tingkat pembunuhan di negara bagian tanpa hukuman mati. Tetapi begitu banyak perbedaan lain yang ada di antara individu atau yurisdiksi sehingga sulit untuk menghubungkan perbedaan kondisi mereka dengan perbedaan dalam program pemerintah. Misalnya, orang yang secara sukarela mengikuti program pelatihan tenaga kerja mungkin lebih termotivasi untuk mencari pekerjaan atau memiliki karakteristik pribadi yang berbeda dari mereka yang tidak. Negara-negara dengan hukuman mati mungkin cenderung menjadi negara bagian pedesaan, yang memiliki tingkat pembunuhan lebih rendah daripada negara bagian perkotaan, yang mungkin atau mungkin tidak memiliki hukuman mati.

Beberapa masalah yang terlibat dalam membandingkan yurisdiksi dengan dan tanpa program dapat diselesaikan jika kita mengamati kedua jenis yurisdiksi sebelum dan sesudah pengenalan program.

Hal ini memungkinkan kami untuk memperkirakan perbedaan antara yurisdiksi sebelum upaya program dipertimbangkan. Setelah program dimulai, kita dapat mengamati apakah perbedaan antar yurisdiksi melebar atau tidak (lihat Desain 3, Gambar 1). Desain ini memberikan perlindungan terhadap perbedaan yang disebabkan oleh program tertentu ketika perbedaan sosial ekonomi yang mendasari antara yurisdiksi benar-benar bertanggung jawab untuk hasil yang berbeda.

Perbandingan anatra Kelompok Kontrol dan Experimental Groups sebelum dan sesudah pelaksanaan Progam

Desain penelitian klasik melibatkan pemilihan yang cermat dari kelompok kontrol dan eksperimen yang identik dalam segala hal,

penerapan kebijakan hanya pada kelompok eksperimen, dan perbandingan perubahan pada kelompok eksperimen dengan perubahan pada kelompok kontrol setelah penerapan kebijakan. Awalnya, kelompok kontrol dan eksperimen harus identik, dan kinerja praprogram setiap kelompok harus diukur dan ditemukan sama. Program harus diterapkan hanya untuk kelompok eksperimen. Perbedaan pasca-program antara kelompok eksperimen dan kontrol harus diukur dengan hati-hati. Desain penelitian klasik ini lebih disukai oleh para ilmuwan karena memberikan peluang terbaik untuk memperkirakan perubahan yang berasal dari efek kekuatan lain dalam masyarakat

PENELITIAN EKSPERIMEN KEBIJAKAN

Banyak analis kebijakan berpendapat bahwa eksperimen kebijakan menawarkan kesempatan terbaik untuk menentukan dampak kebijakan publik. Peluang ini bertumpu pada karakteristik utama penelitian eksperimental: pemilihan sistematis kelompok eksperimen dan kontrol, penerapan kebijakan yang diteliti hanya untuk kelompok eksperimen, dan perbandingan yang cermat atas perbedaan antara kelompok eksperimen dan kelompok kontrol setelah penerapan kebijakan. Tetapi penelitian kebijakan eksperimental yang disponsori pemerintah menimbulkan serangkaian pertanyaan penting.

Bias dalam Hasil Riset yang positif

Pertama, apakah proyek penelitian yang disponsori pemerintah cenderung menghasilkan hasil yang mendukung proposal reformasi populer? Apakah para ilmuwan sosial, yang nilai-nilai politik pribadinya umumnya liberal dan reformis, cenderung menghasilkan temuan-temuan yang mendukung langkah-langkah reformasi liberal? Selain itu, eksperimen yang berhasil—di mana kebijakan yang diusulkan mencapai hasil positif—akan menerima lebih banyak pujian dan menghasilkan peluang yang lebih besar untuk kemajuan bagi ilmuwan dan administrator sosial daripada eksperimen yang gagal.

Ilmuwan sosial liberal yang berorientasi pada reformasi mengharapkan reformasi liberal untuk menghasilkan hasil yang positif. Ketika reformasi tampaknya melakukannya, hasil penelitian segera diterima dan dipublikasikan; tetapi ketika hasilnya tidak mendukung atau negatif, para ilmuwan sosial mungkin cenderung untuk kembali dan mengkode ulang data mereka, mendesain ulang penelitian mereka, atau mengevaluasi kembali hasil mereka karena mereka percaya bahwa suatu "kesalahan" pasti telah dibuat. Godaan untuk "memalsukan data", "menafsirkan kembali" hasil, melatih peserta tentang apa yang harus dikatakan atau dilakukan, dan sebagainya akan sangat besar. Dalam ilmu fisika dan biologi, godaan untuk "menipu" dalam penelitian dikurangi dengan fakta bahwa penelitian dapat direplikasi dan bahaya tertangkap dan dipermalukan sangat besar. Tetapi eksperimen sosial jarang dapat direplikasi dengan sempurna, dan replikasi jarang membawa perbedaan yang sama bagi seorang ilmuwan sosial seperti halnya penelitian aslinya.

Effek Hawthorne

Istilah ini diambil dari percobaan awal di pabrik Hawthorne dari Western Electric Company di Chicago pada tahun 1927. Ditemukan bahwa output pekerja meningkat dengan setiap perubahan rutinitas, bahkan mengurangi pencahayaan di pabrik.

Orang berperilaku berbeda ketika mereka tahu mereka sedang diawasi. Siswa, misalnya, umumnya tampil di tingkat yang lebih tinggi ketika sesuatu sesuatu baru dan berbeda diperkenalkan ke dalam rutinitas kelas. "Efek Hawthorne" ini dapat menyebabkan program atau reformasi baru tampak lebih berhasil daripada yang lama, tetapi kebaruan itu sendiri yang menghasilkan perbaikan.

Generalizing Results to the Nation

Masalah lain dalam penelitian kebijakan adalah bahwa hasil yang diperoleh dengan eksperimen berskala kecil mungkin berbeda

secara substansial dari yang akan terjadi jika program nasional berskala besar. Misalnya, bertahun-tahun yang lalu eksperimen singkat yang melibatkan sejumlah kecil keluarga yang dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendapatan yang dijamin pemerintah tidak mengubah perilaku kerja penerima; mereka terus berperilaku seperti yang dilakukan tetangga mereka—mencari pekerjaan dan menerima pekerjaan ketika ditawarkan.

Studi-studi selanjutnya tentang efek dari pendapatan pemerintah yang dijamin menantang bahkan temuan kelompok eksperimen ini tetapi juga meramalkan bahwa program nasional akan menghasilkan perubahan yang jauh lebih dramatis dalam perilaku kerja. Jika setiap orang di negara ini dijamin pendapatan tahunan minimum, standar budaya mungkin berubah secara nasional; disi-nsentif kerja yang dihasilkan mungkin "sangat meremehkan biaya yang diharapkan dari program ekonomi secara keseluruhan."

Isu Etika dan Hukum

Strategi eksperimental dalam penelitian dampak kebijakan masih menimbulkan masalah lain. Apakah pemerintah memiliki hak untuk menahan layanan publik dari individu hanya untuk menyedi-akan kelompok kontrol untuk eksperimen? Di bidang medis, di mana memberi atau menahan pengobatan dapat mengakibatkan kematian atau cedera, masalahnya jelas dan banyak upaya telah dilakukan untuk merumuskan kode etik. Tetapi di bidang eksperimen sosial, apa yang harus kita katakan kepada kelompok kontrol yang dipilih untuk menjadi serupa dengan kelompok eksperimen tetapi ditolak manfaa-tnya untuk dijadikan sebagai dasar perbandingan? Mengesampingkan masalah hukum dan etika, secara politis akan sulit untuk memberikan layanan untuk beberapa orang dan bukan yang lain secara substansial dari yang akan terjadi jika program nasional berskala besar diadopsi.

Penafsiran Politik terhadap Hasil Kebijakan

Akhirnya, kita harus mengakui bahwa lingkungan politik membentuk penelitian kebijakan. Politik membantu memutuskan kebijakan dan alternatif kebijakan apa yang akan dipelajari terlebih dahulu. Politik juga dapat mempengaruhi temuan itu sendiri, dan tentu saja interpretasi dan penggunaan penelitian kebijakan bermotivasi politik. Terlepas dari masalah ini, keuntungan dari eksperimen kebijakan cukup besar. Sangat mahal bagi masyarakat untuk berkomitmen pada program dan kebijakan berskala besar di bidang pendidikan, kesejahteraan, perumahan, kesehatan, dan sebagainya tanpa gagasan nyata tentang apa yang berhasil.

EVALUASI PROGRAM: KENAPA SERING GAGAL

Kadang-kadang, lembaga pemerintah mencoba evaluasi kebijakan mereka sendiri. Analis dan administrator pemerintah melaporkan kondisi kelompok sasaran sebelum dan sesudah partisipasi mereka dalam program baru, dan beberapa upaya dilakukan untuk mengaitkan perubahan yang diamati dengan program baru itu sendiri. Eksperimen kebijakan lebih jarang dilakukan; jarang sekali pemerintah secara sistematis memilih kelompok eksperimen dan kontrol dari populasi, memperkenalkan program baru hanya untuk kelompok eksperimen, dan kemudian dengan hati-hati membandingkan perubahan kondisi kelompok eksperimen dengan kelompok kontrol yang tidak diuntungkan dari program tersebut. Beberapa masalah yang dihadapi evaluasi kebijakan meliputi:

- Tugas pertama yang dihadapi siapa pun yang ingin mengevaluasi program publik adalah menentukan apa tujuan program tersebut. Apa kelompok sasarannya, dan apa efek yang diinginkan? Tetapi pemerintah sering mengejar tujuan yang tidak sesuai untuk memuaskan kelompok yang beragam. Perencanaan dan evaluasi kebijakan secara keseluruhan dapat mengu-

ngkapkan inkonsistensi dalam kebijakan publik dan memaksa pertimbangan ulang tujuan-tujuan sosial yang mendasar. Di mana ada sedikit kesepakatan tentang tujuan program publik, studi evaluasi dapat menimbulkan banyak konflik politik. Instansi pemerintah umumnya lebih suka menghindari konflik, dan karenanya menghindari studi yang akan menimbulkan pertanyaan seperti itu.

- Banyak program dan kebijakan yang terutama memiliki nilai simbolis. Mereka sebenarnya tidak mengubah kondisi kelompok sasaran tetapi hanya membuat kelompok-kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah "peduli". Sebuah lembaga pemerintah tidak menyambut baik penelitian yang mengungkapkan bahwa upayanya tidak memiliki efek nyata; pengungkapan seperti itu sendiri mungkin mengurangi nilai simbolis dari program dengan menginformasikan kelompok sasaran tentang ketidakbergunaannya.
- Instansi pemerintah memiliki kepentingan yang kuat untuk "membuktikan" bahwa program mereka memiliki dampak positif. Administrator sering melihat upaya untuk mengevaluasi dampak dari program mereka sebagai upaya untuk membatasi atau menghancurkan program atau untuk mempertanyakan kompetensi administrator.
- Instansi pemerintah biasanya memiliki investasi besar —organisasi, keuangan, fisik, psikologis—dalam program dan kebijakan saat ini. Mereka cenderung untuk tidak menemukan bahwa kebijakan ini tidak berhasil.
- Setiap studi serius tentang dampak kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah akan melibatkan beberapa campur tangan dengan kegiatan program yang sedang berlangsung. Pers bisnis sehari-hari umumnya lebih diprioritaskan daripada studi dan evaluasi. Lebih penting lagi, pelaksanaan eksperimen mungkin mengharuskan individu atau kelompok (kelompok kontrol) dicabut dari layanan yang menjadi hak mereka menurut

hukum; ini mungkin sulit, jika bukan tidak mungkin, untuk dilakukan.

- Evaluasi program membutuhkan dana, fasilitas, waktu, dan personel, yang tidak ingin dikorbankan oleh instansi pemerintah dari program yang sedang berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti penelitian apa pun, membutuhkan biaya. Mereka tidak dapat dilakukan dengan baik sebagai kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Mencurahkan sumber daya untuk studi dapat berarti pengorbanan dalam sumber daya program yang administrator
- tidak mau membuat.

BAGAIMANA BIROKRASI DAPAT MENUNJUKKAN TEMUAN NEGATIF

Administrator pemerintah dan pendukung program cerdik dalam menyusun alasan mengapa temuan negatif tentang dampak kebijakan harus ditolak. Bahkan di hadapan bukti yang jelas bahwa program favorit mereka tidak berguna atau bahkan kontraproduktif, mereka akan berargumen bahwa:

- Efek dari program ini bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat ini.
- Efek dari program ini menyebar dan bersifat umum; tidak ada kriteria atau indeks tunggal yang secara memadai mengukur apa yang sedang dicapai.
- Efek program tidak kentara dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran atau statistik kasar.
- Penelitian eksperimental tidak dapat dilakukan secara efektif karena menahan layanan dari beberapa orang untuk mengamati dampak pemotongan tersebut tidak adil bagi mereka.
- Fakta bahwa tidak ada perbedaan yang ditemukan antara orang yang menerima layanan dan mereka yang tidak menerimanya berarti bahwa program tersebut tidak cukup intensif dan

menunjukkan perlunya mengeluarkan lebih banyak sumber daya untuk program tersebut.
- Kegagalan untuk mengidentifikasi efek positif dari suatu program disebabkan oleh ketidakcukupan atau bias dalam penelitian itu sendiri, bukan pada programnya.

Ilmuwan politik James Q. Wilson merumuskan dua hukum umum untuk mencakup semua kasus penelitian ilmu sosial tentang dampak kebijakan:

- Hukum Pertama Wilson: Semua intervensi kebijakan dalam masalah sosial menghasilkan efek yang diinginkan—jika penelitian dilakukan oleh mereka yang mengimplementasikan kebijakan atau oleh teman mereka.
- Hukum Kedua Wilson: Tidak ada intervensi kebijakan dalam masalah sosial yang menghasilkan efek yang diinginkan—jika penelitian dilakukan oleh pihak ketiga yang independen, terutama mereka yang skeptis terhadap kebijakan tersebut.

Wilson menyangkal bahwa hukumnya sinis. Sebaliknya ia beralasan bahwa: Studi yang sesuai dengan Hukum Pertama akan menerima data lembaga sendiri tentang apa yang dilakukannya dan dengan efek apa; mengadopsi kerangka waktu (panjang atau pendek) yang memaksimalkan kemungkinan mengamati efek yang diinginkan; dan meminimalkan pencarian variabel lain yang mungkin menjelaskan efek yang diamati. Studi yang sesuai dengan Hukum Kedua akan mengumpulkan data secara independen dari lembaga; mengadopsi kerangka waktu singkat yang meminimalkan kemungkinan munculnya efek yang diinginkan atau, jika memang muncul, memungkinkan seseorang untuk berargumen bahwa hasilnya "sementara" dan mungkin karena pengoperasian "Efek Hawthorne" (yaitu, reaksi subjek terhadap fakta bahwa mereka adalah bagian dari eksperimen); dan memaksimalkan pencarian variabel lain yang mungkin menjelaskan efek yang diamati.

MENGAPA PROGRAM PEMERINTAH JARANG DIHENTIKAN?

Program pemerintah jarang dihentikan. Bahkan ketika studi evaluatif menghasilkan temuan negatif; bahkan ketika pembuat kebijakan sendiri sepenuhnya menyadari penipuan, pemborosan, dan inefisiensi; bahkan ketika rasio manfaat-biaya yang sangat negatif dilaporkan, program pemerintah berhasil bertahan.

Sekali kebijakan dilembagakan dalam pemerintahan, maka akan sangat sulit untuk dihentikan. Mengapa begitu sulit bagi pemerintah untuk menghentikan program dan kebijakan yang gagal? Jawaban atas pertanyaan ini bervariasi dari satu program ke program lainnya, tetapi beberapa generalisasi mungkin dilakukan.

Manfaat Terkonsentrasi, Biaya Tersebar

Mungkin alasan paling umum untuk kelanjutan program dan kebijakan pemerintah yang tidak efisien adalah bahwa manfaat terbatas mereka terkonsentrasi di konstituen kecil yang terorganisir dengan baik, sementara biaya yang lebih besar tersebar di publik yang besar, tidak terorganisir, dan tidak mendapat informasi. Meskipun jumlahnya sedikit, penerima manfaat dari suatu program memiliki komitmen yang kuat terhadapnya; mereka peduli, berpengetahuan luas, dan aktif dalam mendukung mereka. Jika biaya program tersebar luas di antara semua pembayar pajak, tidak ada yang memiliki insentif kuat untuk menjadi terinformasi, terorganisir, atau aktif menentangnya. Meskipun biaya program yang gagal mungkin sangat besar, jika mereka tersebar cukup luas sehingga tidak ada individu atau kelompok yang menanggung beban yang signifikan, akan ada sedikit insentif untuk mengorganisir oposisi yang efektif. (Pertimbangkan kasus program subsidi pemerintah untuk petani kacang tanah.

Kepentingan lembaga Legislatif dan Birokrat

Di antara penerima manfaat dari setiap program pemerintah

adalah mereka yang mengelola dan mengawasinya. Pekerjaan birokrasi tergantung pada kelanjutan program. Posisi pemerintah dengan semua keuntungan, gaji, prasyarat, dan prestise dipertaruhkan. Ada insentif yang kuat bagi birokrat untuk menolak atau melemahkan evaluasi negatif terhadap program mereka, untuk menanggapi kritik publik dengan hanya membuat perubahan kecil dalam program mereka, atau bahkan dengan mengklaim bahwa program mereka gagal karena tidak cukup dana yang dibelanjakan untuk itu.

POLITIK SEBAGAI PENGGANTI ANALISIS

Analisis kebijakan, termasuk evaluasi kebijakan yang sistematis, adalah proses yang rasional. Hal ini membutuhkan kesepakatan tentang masalah apa yang harus diselesaikan oleh pemerintah; beberapa kesepakatan tentang sifat manfaat dan biaya sosial dan bobot yang harus diberikan kepada mereka; dan beberapa kesepakatan tentang perumusan desain penelitian, pengukuran manfaat dan biaya, dan interpretasi hasil. Konflik nilai mengganggu hampir setiap titik dalam proses evaluasi, tetapi analisis kebijakan tidak dapat menyelesaikan konflik nilai.

Politik adalah manajemen konflik. Orang-orang memiliki gagasan yang berbeda tentang apa masalah utama yang dihadapi masyarakat dan tentang apa, jika ada, yang harus dilakukan pemerintah terhadap mereka. Konflik nilai menjelaskan mengapa pembuat kebijakan sangat sedikit mengandalkan analisis kebijakan yang sistematis dalam perumusan, pemilihan, atau evaluasi kebijakan. Sebaliknya, mereka harus mengandalkan proses politik.

Pendekatan politik terhadap analisis kebijakan menekankan:

- Pencarian keprihatinan bersama yang mungkin menjadi dasar untuk mengidentifikasi masalah-masalah sosial
- Pertukaran yang wajar di antara nilai-nilai yang bertentangan pada setiap tahap proses pembuatan kebijakan

- Pencarian hasil yang saling menguntungkan untuk kelompok yang beragam; berusaha untuk memenuhi beragam tuntutan
- Kompromi dan konsiliasi dan kesediaan untuk menerima keuntungan bersih sederhana (setengah roti) daripada menderita kehilangan proposal yang lebih komprehensif
- Tawar-menawar di antara peserta, bahkan di bidang kebijakan yang terpisah, untuk memenangkan sekutu ("Saya akan mendukung proposal Anda jika Anda mendukung proposal saya.")

Paling-paling, analisis kebijakan hanya memainkan peran sekunder dalam proses pembuatan kebijakan. Tapi itu adalah peran penting, bagaimanapun. Ilmuwan politik Charles E. Lindblom menjelaskan "kecerdasan demokrasi":

BATAS KEBIJAKAN PUBLIK

Ada banyak harapan dari kinerja pemerintah. Suatu harapan yang menduga bahwa apa yang dapat dilakukan pemerintah tidak terbatas. Ada harapan bahwa pemerintah dapat menghilangkan kemiskinan, mengakhiri rasisme, memastikan perdamaian, mencegah kejahatan, memulihkan kota, membersihkan udara dan air, dan sebagainya, jika saja mereka akan mengadopsi kebijakan yang tepat. Tetapi setiap studi serius tentang kebijakan publik juga harus mengakui keterbatasan kebijakan dalam mempengaruhi suatu kondisi.

1. Beberapa masalah sosial tidak dapat diselesaikan karena cara mereka didefinisikan. Jika suatu masalah didefinisikan secara relatif –bukannya dengan tepat—masalah itu mungkin tidak akan pernah diselesaikan oleh kebijakan publik. Misalnya, jika garis kemiskinan didefinisikan sebagai garis yang menempatkan seperlima penduduk di bawahnya, kemiskinan akan selalu menyertai kita terlepas dari seberapa kayanya orang yang tadinya "miskin". Kesenjangan relatif dalam masyarakat mungkin tidak akan pernah bisa dihilangkan. Bahkan jika pe-

rbedaan pendapatan di antara kelas-kelas itu kecil, perbedaan-perbedaan kecil mungkin menjadi sangat penting secara simbolis, dan masalah ketidaksetaraan akan tetap ada.

2. Harapan selalu melebihi kemampuan pemerintah. Kemajuan dalam bidang kebijakan apa pun mungkin hanya menghasilkan gerakan ke atas dalam ekspektasi tentang apa yang harus dicapai oleh kebijakan.
3. Kebijakan yang memecahkan masalah satu kelompok dalam masyarakat dapat menimbulkan masalah bagi kelompok lain. Dalam masyarakat majemuk, solusi satu orang mungkin menjadi masalah orang lain. Misalnya, memecahkan masalah ketidaksetaraan dalam masyarakat dapat berarti kebijakan pajak dan pengeluaran redistributif, yang mengambil dari orang-orang dengan kekayaan di atas rata-rata untuk diberikan kepada orang-orang dengan kekayaan di bawah rata-rata. Kelompok terakhir (orang-irang yang mendapatkan subsid) mungkin melihat ini sebagai solusi, tetapi yang pertama (yang dikenai kenaikan pahak) mungkin melihatnya sebagai menciptakan masalah serius. Tidak ada kebijakan yang secara bersamaan dapat mencapai tujuan yang saling memuaskan.
4. Beberapa kekuatan masyarakat tidak dapat dimanfaatkan oleh pemerintah, bahkan pemerintah ingin melakukannya. Ternyata pemerintah tidak dapat menghentikan pola pemisahan pendidikan mahal dan miskin, bahkan jika itu mencoba untuk melakukannya. Beberapa anak mungkin tidak dapat belajar banyak hal di sekolah negeri dan mendapatkannya di sekolah swasta yang mahal. Dengan kata lain, pemerintah mungkin tidak dapat membawa beberapa perubahan sosial.
5. perilaku adaptif dapat menggagalkan kebijakan.
6. Masalah sosial mungkin memiliki banyak penyebab, dan kebijakan tertentu mungkin tidak dapat menghapus semua penyebab masalah tersebut.
7. Solusi untuk beberapa masalah mungkin memerlukan kebija-

kan yang lebih mahal daripada masalahnya. Misalnya, ternyata tingkat kekacauan publik seperti kerusuhan dan kekerasan tidak dapat diberantas tanpa penerapan kebijakan yang sangat represif (pembubaran paksa organisasi garis keras, pembatasan penampilan publik para demagog, pembatasan literatur yang menghasut, penambahan sejumlah besar pasukan keamanan, dan sebagainya. Tetapi kebijakan represif ini terbukti terlalu mahal karena mengganggu nilai-nilai demokrasi seperti kebebasan berbicara dan pers, hak berkumpul, kebebasan membentuk partai oposisi. Jadi, tingkat kekacauan tertentu mungkin merupakan harga yang harus kita bayar untuk demokrasi. Tidak diragukan lagi, ada contoh lain dari masalah sosial yang terlalu mahal untuk dipecahkan.

8. Sistem politik tidak terstruktur untuk pengambilan keputusan yang sepenuhnya rasional. Penyelesaian masalah masyarakat umumnya menyiratkan model rasional, tetapi pemerintah mungkin tidak mampu merumuskan kebijakan secara rasional. Sebaliknya, sistem politik mungkin mencerminkan kepentingan kelompok, preferensi elit, kekuatan institusional, atau perubahan tambahan, lebih dari rasionalisme. Agaknya, sistem demokrasi disusun untuk mencerminkan pengaruh massa, apakah ini rasional atau tidak. Pejabat terpilih menanggapi tuntutan konstituen mereka, dan ini dapat menghambat pendekatan yang sepenuhnya rasional terhadap kebijakan publik

KESIMPULAN

Evaluasi kebijakan adalah belajar tentang konsekuensi dari kebijakan publik.

1. Evaluasi kebijakan mencakup penilaian dampak kebijakan terhadap kelompok sasaran dan bukan sasaran, dampak masa depan maupun langsung, dan biaya langsung maupun tidak

langsung.

2. Instansi pemerintah sendiri biasanya melaporkan ukuran keluaran kebijakan, daripada efek keluaran ini pada kondisi masyarakat.
3. Evaluasi kebijakan yang sistematis dapat melibatkan perbandingan sebelum dan sesudah, proyeksi garis tren versus perbandingan pasca program, dan perbandingan pemerintah dengan dan tanpa program.
4. Desain penelitian klasik melibatkan perbandingan antara kelompok kontrol dan eksperimen baik sebelum dan sesudah implementasi program.
5. Ada banyak hambatan politik dan birokrasi untuk evaluasi kebijakan yang efektif.

7

EMPAT KERANGKA ORIENTASI PENDIDIKAN

Kita telah sering mendengar –bahkan mungkin sering mengatakannya—kata 'paradigma'. Ya, bagian ini kita akan membicarakan paradigm pendidikan. Bab ini sengaja dikemukakan di akhir buku studi Kebijakan Pendidikan untuk menjadi bekal dalam proses evaluasi Kebijakan Pendidikan. Suatu kebijakan Pendidikan menetapkan "apa yang harus" dan "apa yang dilarang" mengenai segala aspek pendidikan, baik kurikulum maupun penyelenggaraan administrative. Penetapan ini secara niscaya didasarkan pada paradigma tertentu yang harus dipahami oleh penyelenggara pendidikan.

Lalu apa itu paradigma?

Kuhn (1962) dalam *The Structure of Scientific Revolution* menuliskan paradigma sebagai "gabungan hasil kajian yang terdiri dari seperangkat konsep, nilai, teknik dll yang digunakan secara bersama dalam suatu komunitas untuk menentukan keabsahan suatu masalah berserta solusinya". Seperangkat konsep, nilai, dan lainnya ini menjadi cara mengetahui realitas. Tidak hanya itu, seperangkat konsep, nilai, dan lainnya ini menentukan keabsahan suatu masalah dan solusi bagi masalah itu. Pada paradigma, dengan demikian terdapat cara berfikir (*mode of thought*) atau cara bertanya (*mode of inquiry*) tertentu yang mendasari pencarian dan penentuan masalah. Dari *mode of thought* ini kemudian menghasilkan *mode of knowing*

(ragam pengetahuan) yang spesifik.

Paradigma sebagai cara melihat dan memikirkan realitas ini dikemukakan oleh Guba (1990 seperti yang dikutip Denzin & Lincoln, 1994) sebagai: "*a set of basic beliefs (or metaphysics) that deals with ultimates or first principles…a world view that defines, for its holder the nature of the world…*". Pada paradigm terdapat "seperangkat keyakinan dasar" (*set of basic beliefs*) yang kemudian dijadikan "prinsip pertama" (*first principles*) cara seseorang memandang dunia. Lebih rinci mengenai isi paradigm dikemukakan Bhaskar (1989) bahwa paradigm itu adalah: "... a) *a set of assumptions*, b) *belief concerning* c) *accepted assume to be true*".

Paradigma memiliki sejumlah asumsi yang mendasari penilaian realitas. Contoh sederhana adalah cara pandang ummat Islam pada daging babi bahwa daging babi itu haram, tak boleh dimakan. Al-Quran memberikan pesan mengenai posisi daging babi, pesan al-Quran ini menjadi "seperangkat keyakinan dasar" (*set of basic beliefs*) yang kemudian dijadikan "prinsip pertama" (*first principles*) dalam cara kita memandang daging babi. Maka seorang muslim secara otomatis menghindari daging babi. Bahkan pada kasus tertentu ada seorang muslim yang secara otomatis memuntahkan daging babi yang termakan secara tidak sengaja. Badannya secara otomatis dibentuk oleh *set of basic beliefs* mengenai daging babi.

Paradigma ini diproduksi oleh ilmu pengetahuan juga, sehingga satu ilmu memiliki cara pandang khas mengenai suatu fenomena. Ilmu yang satu menganggap fenomena A menarik untuk diteliti, sementara ilmu lain menganggap fenomena A itu biasa saja. Perbedaan ini disebabkan oleh paradigm yang dimiliki ilmu itu. George Ritzer (1980) menyatakan bahwa paradigm adalah, "…*A fundamental image of the subject matter within a science. It serves to define what should be studied, what question should be asked, how the should be asked and what rule should be followed in*

interpreting the answer obtained. The paradigm is the broadest unit consensus within a science and serve to differentiate on scientific community (or subcommunity) from another. It subsumes, defines and interrelates the exemplars theories and method and instruments that exist within it". Pada kutipan ini Ritzer (1981) menegaskan bahwa paradigma adalah pandangan yang mendasar dari para ilmuwan atau peneliti mengenai "apa yang seharusnya menjadi kajian" dalam ilmu pengetahuan, "apa yang menjadi pertanyaannya" dan "bagaimana cara menjawabnya".

Nah, penyelenggaraan pendidikan (mengenai apa yang diajarkan, tujuan pembelajaran, mengapa harus mengajarkan materi tertentu) juga memiliki paradigmanya tersendiri. Paradigma ini mempengaruhi bagaimana cara memandang, cara memikirkan, cara bertindak ("apa yang diajarkan, bagaimana pembelajaran dilangsungkan), seraya memengaruhi tujuan pendidikan "mau jadi apa seorang siswa setelah lulus?". Paradigma seseorang dengan orang lain tentu tidak sama. Namun kita tahu bahwa kebijakan public dirumuskan oleh banyak orang, banyak kepentingan, dan banyak ideology. Karena itu suatu kebijakan pendidikan niscaya mengandung paradigm tertentu, tergantung paradigm pendidikan apa yang bisa mendominasi suatu kebijakan public.

Untuk pemahaman mengenai paradigm pendidikan dibutuhkan sebagai bekal untuk memahami kebijakan pendidikan.

Secara umum, paradigma pendidikan di literature Barat terdiri dari 4, yakni konservatif, liberal, kritis, dan post modern. Gambaran umumnya dapat dilihat pada table berikut ini:

Tabel Paradigma Pendidikan

Orientasi	Konservatif	Liberal	Krtisi	Post-modern
Perkiraan waktu	Sejak pra-1960	Sejak 1960	Sejak 1970-an	SinceSejak 1990s

Keyakinan tentang pendidikan	Pendidikan harus (1) menjaga status quo., (2) mengidentifikasi, menggambarkan dan memperkuat nilai, kepercayaan, dan praktik masyarakat yang berlaku, dan (3) 'menyampaikannya' kepada siswa	Pendidikan mengembangkan potensi individu semua siswa, menghargai prestasi dan mendorong aktivitas kompetitif. Hal ini didasarkan pada pengembangan pengetahuan dan keterampilan, terutama keterampilan penyelidikan dan pengambilan keputusan.	Pendidikan dapat membantu menciptakan masyarakat yang 'lebih baik' yang menantang status quo dengan mendorong siswa untuk mengidentifikasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang tidak adil, mengusulkan alternatif-alternatif untuk mengatasi marginalisasi yang lebih luas, dan mengambil tindakan yang tepat untuk mulai mewujudkan alternatif-alternatif tersebut.	Pendidikan dapat mengungkap 'kebenaran'/'kenyataan' dan mempersoalkan pengetahuan. Teori-teori sosial dieksplorasi—sehingga hegemoni (atau asumsi diskursif dari suatu waktu atau budaya) terungkap, memungkinkan kemungkinan-kemungkinan baru dan permainan konseptual.
	Neo-conservative: Pendidikan harus menopang status quo yang terancam dengan 'kembali' ke	Neo-liberal: Pilihan pendidikan dan layanan untuk kepentingan		

PARADIGMA PENDIDIKAN KONSERVATIF

Orientasi konservatif terhadap pendidikan pernah sangat dominan sebelum tahun 1960-an dalam sejarah pendidikan modern. Dalam orientasi ini, sekolah dan guru mengambil pendekatan otoriter dan menanamkan nilai-nilai, keyakinan, dan praktik yang dominan

pada kepada siswa. Siswa hanyalah penerima pasif dari pengetahuan dan dibangun sebagai 'bejana kosong' atau 'batu tulis kosong' untuk diisi dengan pengetahuan. Perspektif yang digunakan dalam karya filsuf pendidikan abad ketujuh belas dan kedelapan belas John Locke dan Jean-Jacque Rousseau tentang pembelajaran manusia dan 'tabula rasa' (Bell 1979; Bennett 1971).

Oreintasi konservatif memandang pendidikan sebagai persiapan untuk bekerja (Kemmis et al. 1983). Dengan demikian, wacana pendidikan dalam kebijakan yang berasal dari orientasi ini berfokus pada pembentukan siswa agar sesuai dengan konvensi sosial, kewarganegaraan, agama, dan kejuruan saat ini. Pedagogi kelas dipandang idealnya dicirikan oleh wewenang guru yang tak pernah salah dan transmisi pengetahuan resmi yang selalu benar. Metode yang digunakan adalah ceramah atau khotbah, cerita, melihat teks, menegakkan aturan perilaku dan janji.

Produksi Kebijakan Pendidikan

Keyakinan utama dari orientasi ini adalah bahwa pendidikan harus mempertahankan—atau lebih memperkuat—status quo. Ini mengarah pada tujuan dalam pembuatan kebijakan dan proses kebijakan untuk menjaga stabilitas sosial dan melindungi kepentingan kelompok dominan yang ada dalam masyarakat (Irvine 2002). Ada juga untaian utilitarian dalam ekonomi politik dan pengertian preskriptif tentang apa yang benar atau salah secara moral (Kenyon 2007), benar atau 'terbaik' dalam pendidikan. Kebijakan dapat dipahami sebagai alat pemecahan masalah yang dirancang untuk memperbaiki isu-isu tertentu yang menjadi perhatian (Dale 1989).

Proses pembuatan kebijakan dapat dianggap berpusat pada kepemimpinan dan mengikuti model top-down; dengan produksi kebijakan preskriptif menyapu 'dari atas' (Dale 1989; Kenyon 2007). Ada ketidakpercayaan umum terhadap pemerintahan lokal atau cara

pembuatan kebijakan yang lebih demokratis (Kenyon 2007), dan dengan demikian bergerak ke arah nasionalisasi kurikulum atau kebijakan yang sebelumnya dikendalikan oleh negara dapat menunjukkan dasar-dasar konservatif.

Jenis penelitian kebijakan yang secara khas diambil dalam proses pembuatan kebijakan termasuk studi dan penyelidikan yang didanai kepemimpinan yang dirancang langsung untuk membantu pembuat kebijakan, dan penelitian pendidikan yang bertujuan untuk memecahkan masalah di sekolah atau masyarakat seperti yang dirasakan oleh status quo/kepemimpinan pendidikan. melalui penerjemahan kebijakan terbaik/sistem terbaik ke dalam praktik (Ozga 2000; Simons et al. 2009). Penelitian semacam itu mungkin menerapkan bingkai positivis atau 'narasi besar'.

Proses Kebijakan Pendidikan dalam Praktek

Proses implementasi kebijakan distandarisasi dan penerapannya dapat dipantau, terkadang dengan pendekatan 'lulus/gagal' yang berujung pada penutupan sekolah karena tidak memenuhi tolok ukur yang ditetapkan (terlepas dari masalah kontekstual yang mungkin membuat tolok ukur ini kurang tepat) (Gillborn 2005). Mungkin ada kebingungan di seluruh penelitian kebijakan pendidikan yang dibuat oleh beberapa peneliti yang menggabungkan pengguna orientasi konservatif yang menekankan cita-cita 'praktik standar' ini dengan penekanan orientasi liberal pada daya saing pasar dan 'praktik terbaik'; namun dalam orientasi konservatif, penekanannya lebih pada mempertahankan kekuatan dan tradisi internal daripada meningkatkan praktik dalam kaitannya dengan pesaing atau standar yang ditentukan secara eksternal.

Dalam pendekatan ini, dapat diasumsikan adanya hierarki fungsionaris kebijakan yang memaksakan otoritas dan kekuasaan kebijakan dari atas—dari pemerintah/pemimpin agama /lembaga yang

memprakarsai kebijakan hingga kepemimpinan sekolah dan pengajar/staf lain dan siswa (Raab 1994). Alokasi pendanaan, pengembangan sumber daya dan sebagainya juga didistribusikan 'dari atas' dengan cara ini. Dampak kebijakan yang diinginkan adalah untuk lebih menancapkan tatanan dan budaya pendidikan/sekolah yang dominan. Institusi sosial kunci idealnya diperkuat.

Orientasi Neo-Konservatif

Neo-konservativisme sebagai paradigma yang dipandu oleh visi yang adil tentang 'negara kuat'. Negara yang kuat itu bisa diwujudkan jika 'kembali ke ideal' romantis tentang masa lalu atau kembali ke negara kuat yang telah mapan sebelumnya. Masa lalu dianggap sebagai saat orang 'tahu tempat mereka' dalam 'tatanan alam' dan 'pengetahuan/moralitas nyata'. (Apple 1998, hlm. 12). Orientasi neo-konservatif ini didasari oleh ketakutan akan 'yang lain' dan konsep 'pencemaran budaya', suatu keyakinan bahwa siswa, kurikulum nilai, sejarah atau bahasa yang diajarkan di sekolah (dan di tengah masyarakat) telah tercemar oleh masuknya pengaruh asing dan aseng atau berbagai posisi budaya dan politik (Apple 1998, hal. 13).

Tujuan paradigm ini untuk (a) kembali ke posisi kebijakan dan kurikulum 'asli' yang diidealkan dan dalam struktur kurikulum, (b) pengujian nasional yang disederhanakan secara sistematis, (c) kebijakan pelatihan dan otonomi guru yang jauh lebih besar. Tujuan-tujuan ini sering mengabaikan atau membingungkan pertentangan sosial dan inkonsistensi di sekitar atturan-aturan itu dalam sejarahnya (Apple 1990, 1998; Levine 1996). Untuk alasan ini, dorongan neo-konservatif sering dikompromikan dengan mengakui 'kontribusi pihak lain' dan mempromosikan standar nasional 'sukarela' yang mengendorkan kontrol nasional terhadap badan pendidikan (Apple 1993, 1998) .

Contoh umum pendidikan konservatif adalah fokus pada pe-

rsyaratan 'membaca, menulis, dan berhitung' di balik tes akademik. Kebijakan pendidikan ini mengharuskan siswa untuk mengingat dan mengutip informasi tanpa pemikiran kritis, dan pendidikan terbatas pada keterampilan dasar yang dibutuhkan untuk memasuki dunia kerja.

Tutorial and Field Activities

1. Apa saja manfaat dari memandang pendidikan sebagai persiapan untuk bekerja?

2. Apa saja masalah dalam memandang pendidikan sebagai persiapan untuk bekerja?

3. Apa saja manfaat dari mengajarkan siswa nilai-nilai dominan dalam masyarakat?

4. Apa saja masalah dalam mengajar siswa nilai-nilai dominan dalam masyarakat?

5. Apa saja manfaat dari kepemimpinan terpusat dan top-down?

6. Apa saja masalah kepemimpinan terpusat dan top-down?

7. Dapatkah Anda menyebutkan badan atau institusi pendidikan yang tampaknya memiliki kepemimpinan 'top-down' atau terpusat yang kuat?

8. Apakah ada fokus yang kuat di bagian tertentu dari bidang pendidikan di negara Anda (secara nasional, di negara bagian/kabupaten, sistem atau sekolah independen tertentu) pada hasil kejuruan/pekerjaan bagi siswa? Cobalah untuk menemukan contoh teks kebijakan—mungkin dokumen kebijakan nasional atau sektor tertentu, kutipan oleh seseorang di media, atau beberapa teks dari situs web sekolah atau buku harian sekolah yang mendukung argumen Anda.

9. Apakah ada fokus yang kuat di bagian tertentu dari bidang pendidikan di negara An da untuk mengajarkan nilai-nilai tradisional kepada kaum muda? Coba temukan contoh teks kebijakan yang mendukung argumen Anda.

10. Lihatlah beberapa blog pendidikan, papan diskusi atau artikel. Dapatkah Anda menemukan contoh neo-konservatisme di mana penulis berharap sekolah berhenti mencoba beradaptasi dengan keragaman siswa, atau kembali ke cara tradisional dalam melakukan sesuatu?

ORIENTASI PENDIDIKAN LIBERAL

Orientasi liberal pertama kali dipopulerkan dalam kebijakan

pendidikan pada tahun 1960-an (Kemmis et al. 1983). Orientasi ini dikaitkan dengan 'teori modal manusia' dan pergeseran dalam masyarakat pasca-industri di mana persiapan untuk satu karir telah digantikan oleh berbagai 'peningkatan' individu untuk memungkinkan tenaga kerja yang kompetitif, fleksibel dan tidak aman (Bauman 2005; Beck 1992 ; Fransiskus 2006).

Tren peningkatan standar pendidikan dan pemasaran pendidikan telah menyebar dari AS secara internasional, berdampak pada kebijakan pendidikan di Inggris, Kanada, Australia dan negara-negara lain (Ball et al. 2000; Fleming 1991; Francis 2006; Gill 2008; Youdell 2004). Dalam orientasi ini, sekolah dan guru berperan sebagai fasilitator pengembangan pengetahuan dan keterampilan siswa; khususnya yang berkaitan dengan penyelidikan akademis dan pengambilan keputusan pribadi (Jones 2009). Orientasi ini berkaitan dengan mempersiapkan siswa 'keseluruhan' untuk 'kehidupan' bukan hanya untuk pekerjaan saja (Beck 1992; Kemmis et al. 1983; Youdell 2004).

Jadi, seperti dalam kerangka teori pendidikan seperti John Dewey dan Joseph Schwab, dalam orientasi liberal sekolah dan pelajaran secara ideal difokuskan pada memelihara kemampuan siswa untuk memilih keyakinan dan nilai mereka sendiri, serta intelektual, emosional, sosial dan keterampilan hidup lainnya (Schwab 1978). Whitehead (1949) secara khusus memperingatkan agar tidak memaksakan 'ide-ide lembam' pada siswa yang tidak menginspirasi hati atau pikiran mereka; pendidikan liberal mencakup keterlibatan domain afektif dan intelektual.

Pedagogi di dalam kelas dicirikan oleh pengaturan demokratis di mana posisi guru sebagai fasilitator, penyelidikan aktif oleh siswa dan penekanan pada pemahaman alasan fenomena sosial. Sementara otoritas diakui sampai batas tertentu, elemen otoritas dalam orientasi kebijakan ini bergeser ke individu (misalnya guru atau siswa tertentu) (Bauman 2005; DuGay 1996; Rose 1999), yang mungkin diinformasi-

kan dan dipengaruhi oleh institusi (seperti sebagai negara, lembaga keagamaan, organisasi ilmiah) dan teori budaya/politik; tetapi membuat pilihan mereka sendiri. Siswa dapat mengidentifikasi aspek masyarakat yang membutuhkan reformasi, tetapi meninggalkan pertanyaan yang tak tersentuh tentang perubahan radikal pada keyakinan atau praktik. Metode termasuk diskusi kelas, menulis refleksi pribadi, ekspresi perasaan dan pendapat, debat, bermain peran, menguji pengetahuan dan melatih keterampilan.

Produksi Kebijakan Pendidikan

Keyakinan utama tentang pendidikan yang ditemukan dalam wacana liberal adalah bahwa pendidikan harus mengembangkan potensi individu semua siswa, masing-masig prestasi siswa harus dihargai dan persaingan antar siswa harus didorong. Pendidikan juga dipahami didasarkan pada pengembangan pengetahuan dan keterampilan, terutama keterampilan penyelidikan dan pengambilan keputusan. Hal ini mengarahkan pendidik ke tujuan mempromosikan keunggulan individu, kebahagiaan dan kemajuan, sambil disertai dengan pemberian penghargaan kepada siswa sesuai dengan kinerja mereka.

Proses pembuatan kebijakan dapat dianggap sebagai inisiatif kepemimpinan secara umum tetapi juga dikembangkan lebih lanjut dan berdampak pada seluruh proses implementasi dan proses revisi/adaptasi; dengan kebijakan yang terkadang dirancang untuk lebih terbuka terhadap pilihan-pilihan yang berbeda (oleh sekolah, guru, dan masyarakat). Orang tua dan masyarakat khususnya dipandang sebagai pemangku kepentingan yang lebih besar dalam proses kebijakan, dan terkadang sebagai konsumen/klien dari 'produk kebijakan pendidikan' (Giroux 1993; Weiler 1993).

Jenis penelitian kebijakan yang diambil secara khas dapat menerapkan kerangka konstruktivis, konstruktivis sosial, atau lebih

banyak kerangka berbasis ekonomi dengan mempertimbangkan marketisasi dan daya saing sekolah (Ozga 2000). Mungkin ada studi tentang konsensus/konsultasi orang tua/komunitas tentang rancangan elemen kebijakan, pengujian dan evaluasi strategi, peringkat praktik terbaik dan penyelidikan alternatif kreatif. Studi yang digunakan untuk mendukung kebijakan melihat variasi dalam interpretasi sekolah/khusus guru, sikap atau pilihan mengenai kebijakan. Mungkin juga ada perbandingan berbagai pendekatan untuk melihat mana yang menghasilkan hasil 'lebih baik' yang terukur, atau peringkat komparatif terhadap standar internasional.

Proses Kebijakan Pendidikan dalam Praktek

Proses implementasi kebijakan distandarisasi secara kompetitif meskipun 'model praktik terbaik' juga ditawarkan, berbagai pilihan dapat digolongkan sebagai praktik 'baik' atau 'dapat diterima'. Upaya kreatif yang kompetitif dalam keunggulan didorong, meskipun prestasi dapat didefinisikan secara sempit dalam arti akademis yang berarti 'nilai ujian yang lebih tinggi' dalam sistem pengujian yang ketat (Francis 2006; Mahony 1998). 'Keunggulan' dalam implementasi sangat dihargai.

Pendekatan ini otoritas dan kekuasaan kebijakan dipengaruhi oleh lembaga fungsionaris kebijakan dan pemangku kepentingan (Raab 1994). Namun, penempatan pencapaian atau prestasi rendah dalam individu daripada dalam struktur sosial oleh gerakan kebijakan neoliberal dapat berarti bahwa siswa/staf/sekolah individu dapat 'dipermasalahkan daripada dihargai' (Francis 2006, hlm. 187); masalah sosial yang lebih luas yang mempengaruhi prestasi dapat diabaikan. Alokasi pendanaan mungkin terkait dengan pilihan untuk menerapkan aspek opsional dari kebijakan, atau untuk terlibat dalam penggunaan sumber daya tertentu atau bahkan pengembangan sumber daya.

Dampak kebijakan yang diinginkan adalah pencapaian terukur untuk perbaikan sekolah individu, peningkatan daya saing sekolah (di tingkat individu, negara bagian atau bahkan internasional) dan peningkatan kepuasan publik/konsumen terhadap sekolah. Hak demokratis dan kebebasan 'individu' idealnya diperkuat (Rose 1999), dengan individu menjadi 'pengelola diri' (DuGay 1996).

Orientasi Neo-liberal

Sederhananya, agenda neoliberal berpusat pada pembebasan kembali dari campur tangan negara yang terlalu ikut campur, seraya memposisikan warga negara sebagai pemilik kebenaran. Sementara seperti dalam neo-konservatisme mungkin ada keinginan untuk 'kembali ke masa lalu', neo-liberal menginginkan ‘kembali membebaskan” yang didasarkan ideology tertentu dan cita-cita pilihan yang belum dicapai (Apple 1998). Berasal dari teori pilihan publik, framing neoliberal melihat kontrol birokrasi perlu dibumbui dengan inefisiensi yang disebabkan oleh kepentingan diri birokrat (Buchanan 1978). Namun kepentingan pribadi tersebut dikatakan sebagai kekuatan yang berpotensi positif jika dimanfaatkan dengan baik, seperti dalam pasar bebas di mana kepentingan pribadi konsumen produk pendidikan dapat dieksplorasi secara bebas dengan cara yang merangsang daya saing sekolah otonom (mengarah ke perbaikan sekolah) dan memaksimalkan keuntungan (Chubb dan Moe 1990; Gordon dan Whitty 1997).

Pendidikan dipandang sebagai milik pribadi 'alami' yang harus dipasarkan (Marginson 1997, 2007); terlepas dari potensinya dalam memberi manfaat bagi Negara dan pasar global (Marginson 2007). Proyek neoliberal dengan demikian mendorong desentralisasi kontrol atas 'sekolah sehingga bisa mengelola sendiri dan bersaing di pasar' (Gordon dan Whitty 1997, hlm. 456), seraya mendesak sekolah umum untuk meniru sektor swasta. Pengetahuan pada neo-liberal dianggap sebagai alat dalam keinginan individu untuk bersaing dan

bagian dari modal manusia (Olssen et al. 2004).

Pendekatan ini mempermasalahkan kebijakan pendidikan melalui potensi kepentingan demokratis individu (Marginson 2007), namun tidak bertujuan untuk melakukan perubahan struktural revolusioner di semua sistem pendidikan demi perbaikan ketidaksetaraan sosial yang lebih luas. Kesetaraan dalam orientasi neoliberal adalah kesetaraan kesempatan (untuk mengejar keunggulan kompetitif dalam arti liberal) bukan hasil (dalam arti kritis).

Tutorial and Field Activities

1. Bagaimana pendidikan dapat menjadi sarana untuk meningkatkan keterampilan individu sepanjang hidup mereka, bukan hanya bekerja?
2. Apa saja masalah dalam menggunakan pendidikan untuk meningkatkan keterampilan individu seumur hidup, bukan hanya untuk bekerja?
3. Apa saja manfaat dari menawarkan banyak pilihan kepada orang tua dan siswa dalam ketentuan pendidikan?
4. Apa saja masalah dalam menawarkan banyak pilihan kepada orang tua dan siswa dalam ketentuan pendidikan?
5. Apa saja manfaat mengukur hasil akademik untuk sekolah yang berbeda, dan membandingkan hasilnya?
6. Apa saja masalah dalam mengukur hasil akademik untuk sekolah yang berbeda, dan membandingkan hasilnya?
7. Apakah ada fokus yang kuat di bagian tertentu dari bidang pendidikan di negara Anda (secara nasional, di negara bagian/kabupaten, sistem atau sekolah independen tertentu) untuk memberikan pilihan bagi siswa? Cobalah untuk menemukan contoh teks kebijakan — mungkin dokumen kebijakan nasional atau sektor tertentu, kutipan oleh seseorang di media, atau beberapa teks dari situs web sekolah atau buku harian sekolah yang mendukung argumen Anda.
8. Dapatkah Anda menemukan iklan sekolah yang menjadikan siswa berprestasi sebagai 'nilai jual' bagi orang tua?
9. Lihat dua situs web pendidikan untuk sekolah swasta (di negara Anda atau di luar negeri). Sebutkan lima cara mereka 'menjual merek mereka' untuk bersaing mendapatkan pelanggan.
10. Sebutkan situasi (mungkin diliput di media atau dalam sejarah) di mana orang tua atau siswa secara individu mengeluh tentang suatu masalah di sekolah, dan menggunakan kekuatan konsumen atau perhatian media mereka untuk menekan sekolah agar mengakui hak atau pilihan individu mereka

ORIENTASI PENDIDIKAN KRITIS

Orientasi kritis muncul dalam gerakan pendidikan pada 1970-an dan terkait dengan dorongan reformasi sistem kelas, pascakolonialisme, feminisme, dan pembebasan gay (Kemmis et al. 1983, hlm. 129). Contoh gerakan kebijakan terkait yang dibahas dalam penelitian termasuk gerakan sosialis dalam kebijakan pendidikan di Jerman dan Soviet Rusia (Beckmann et al. 2009; Carlson 1992; Rabinbach 1973; Sauerteig dan Davidson 2009), hak-hak sipil dan gerakan kebangkitan etnis di AS (Mayo 2005), berbagai gerakan reformasi pendidikan feminis (Elia 2005; Feltey et al. 1991; Hekman 1999; Tuttle 1986), gerakan anti-diskriminasi dan pendidikan inklusif (D'Augelli 1998; Lipkin 1994; Macgillivray dan Jennings 2008; Magrab 2003).

Pada orientasi ini, pendekatan reformasi seluruh sekolah dipandang perlu untuk memasukkan kelompok sosial tertentu yang tidak dominan/'terpinggirkan'. Guru bertujuan untuk melibatkan siswa lebih aktif dalam masalah dan tindakan sosial, dan siswa idealnya diberdayakan untuk mempromosikan prinsip-prinsip alternatif, mempertanyakan nilai-nilai sosial yang mendalam dan praktik yang tidak adil, juga melakukan tindakan yang mengarahkan masyarakat yang lebih adil (Jones 2009).

Pendidikan dipahami memiliki potensi untuk merevolusi masyarakat bahkan dunia (Kemmis et al. 1983); menantang marginalisasi dan tatanan sosial yang mapan. Dengan demikian, wacana pendidikan dalam kebijakan yang berasal dari orientasi ini fokus pada reformasi sekolah agar sesuai dengan kebutuhan kelompok terpinggirkan dan komunitas lokal, dan mungkin menyarankan visi baru yang adil atau alternatif dunia yang menantang 'hierarki kekuatan represif' (Beckmann et al. .2009). Pedagogi kelas berpusat pada siswa dan berbasis tindakan, juga ditandai dengan tingkat kolaborasi yang tinggi antara guru dan siswa. Otoritas tradisional langsung dipertanyakan, dengan pembelajaran yang menggunakan kritik ideologis terhadap gagasan

arus utama dari perspektif yang terpinggirkan dan penggunaan sumber dan catatan alternatif. Metodenya meliputi analisis kritis terhadap teks dan budaya populer, melihat dan membuat teks/-poster/pamflet alternatif, aktivisme siswa di dunia nyata, dan reformasi kesetaraan kelas tertentu.

Produksi Kebijakan Pendidikan

Keyakinan utama tentang pendidikan dalam wacana pendidikan kritis adalah bahwa pendidikan dapat membantu menciptakan masyarakat/realitas yang 'lebih baik' dengan mendorong siswa mengidentifikasi nilai dan praktik yang tidak adil atau tidak berkelanjutan, mengusulkan alternatif, dan mengambil tindakan yang tepat untuk mulai membawa alternatif tersebut ke membuahkan hasil.

Hal ini mengarahkan pendidik pada tujuan untuk mewujudkan dunia yang lebih damai, adil, dan berkelanjutan melalui tindakan siswa. Orientasi ini bertujuan untuk memberikan kesadaran 'penentu struktural penindasan dan ketidakadilan sosial, dan pembentukan strategi politik kohesif untuk perubahan sosial' (Beckmann et al. 2009, hal. 336).

Proses pembuatan kebijakan dapat berlangsung *bottom*-up, di mana sampai batas tertentu jenis kebijakan ini dapat diadvokasi oleh kelompok penekan, akademisi atau bahkan anggota masyarakat tertentu yang mengambil beberapa bentuk tindakan (hukum atau lainnya) (Beckmann et al.2009; Raab 1994; Sabatier 1986). Namun, hal ini tidak selalu terjadi dan pendekatan kritis dapat berkembang dalam jenis kebijakan tertentu dari waktu ke waktu atau melalui pengaruh kepemimpinan atau perubahan undang-undang.

Penelitian kebijakan yang biasanya digunakan untuk membenarkan dorongan kebijakan kritis biasanya menggunakan kerangka kritis (analisis kritis, Marxisme, pascakolonialisme, feminisme, pembebasan gay, dan sebagainya). Studi dapat menganalisis faktor-faktor sosial

dan dinamika kekuasaan seputar status sosial-ekonomi dan kemiskinan, kebutuhan khusus dan masalah akses/inklusi, jenis kelamin-/gender dan seksisme, etnisitas dan rasisme, seksualitas dan homofobia, dll. Penelitian ini dapat menyoroti keberadaan masalah tersebut atau cara mengatasinya melalui pengumpulan data, studi kasus atau analisis simbolis/taksonomi dari kebijakan yang ada.

Ozga (2000) berpendapat untuk penelitian semacam itu yang tidak ditujukan untuk membantu pembuat kebijakan secara langsung) tetapi untuk menantang asumsi yang menginformasikan pembuatan kebijakan, sehingga berkontribusi pada proyek pendidikan emansipatoris. Simons dkk. (2009) memberikan kumpulan contoh penelitian kebijakan kritis yang membentuk apa yang mereka sebut sebagai 'pembacaan ulang' kebijakan di luar perspektif dominan yang mengacu pada teori ekonomi dan organisasi, serta teori kritis. Terlepas dari eklektisisme teoretis mereka, semua studi ini menanamkan kebijakan dalam dinamika kekuasaan dalam konteks khusus regulasi politik dan sosial mereka.

Proses Kebijakan Pendidikan dalam Praktek

Proses implementasi kebijakan dapat melibatkan perubahan seluruh sekolah; apakah ini memerlukan perubahan fisik pada struktur sekolah, pelatihan staf, revisi aturan dan prosedur disiplin, cara baru untuk berhubungan antara staf atau antara staf dan siswa atau kombinasi lainnya (Barton 1997; Noddings 2003). Oleh karena itu, siswa dan bahkan masyarakat dapat sangat terlibat dalam aspek implementasi dan bahkan dapat mengambil kepemilikan dalam mengelola penerapannya.

Kelompok advokasi juga dapat dilibatkan dalam sesi pelatihan dan pengajaran, sehingga perubahan dapat semakin dianut dan dipantau oleh anggota komunitas sekolah yang berbeda hingga tingkat yang berbeda. Kelompok-kelompok advokasi dapat meminta standar

kebijakan khusus diperlukan, atau standar mungkin diperlukan dari badan-badan yang peduli dengan kesetaraan sosial dalam pendidikan seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa atau organisasi kemanusiaan lainnya. Standar dan pendekatan implementasi juga dapat dinegosiasikan dalam pengaturan yang sedang berlangsung dengan perwakilan atau komite masyarakat tertentu, untuk memastikan bahwa kelompok non-dominan terwakili dengan baik (seperti halnya dengan kelompok adat). Standar kadang-kadang dapat diklarifikasi dalam reformasi hukum (seperti persyaratan undang-undang anti-diskriminasi). Untuk alasan ini, guru dan staf lain di 'tingkat menengah' mungkin berada di bawah tekanan dari banyak pemangku kepentingan kebijakan penting yang berbeda untuk memastikan kebutuhan siswa dan masyarakat terpenuhi (Barton 1997).

Tutorial and Field Activities
1. Dalam memenuhi kebutuhan siswa penyandang disabilitas, apa saja lima bidang pengalaman sekolah yang dapat dicakup oleh pendekatan 'seluruh sekolah'? 2. Apa saja manfaat mencoba memenuhi kebu tuhan siswa penyandang disabilitas di sekolah umum? 3. Apa saja masalah yang dapat dihadapi dalam upaya memenuhi kebutuhan siswa penyandang disabilitas di sekolah umum? 4. Apa tiga isu keadilan sosial (selain marginalisasi penyandang disabilitas) yang dapat d igunakan untuk meningkatkan pendidikan? 4. Apa saja masalah dalam mengatasi masalah ini di sekolah? 5. Apakah ada fokus yang kuat di bagian tertentu dari bidang pendidikan di negara Anda (secara nasional, di negara bagian/kabupaten, sistem atau sekolah independe n tertentu) pada perubahan sekolah untuk memastikan mereka memenuhi kebutuhan sekelompok siswa yang terpinggirkan dengan lebih baik? Cobalah untuk menemukan contoh teks kebijakan—mungkin dokumen kebijakan nasional atau sektor tertentu, kutipan oleh seseorang di media, atau beberapa teks dari situs web sekolah atau buku harian sekolah yang mendukung argumen Anda. 6. Apa saja keuntungan dari kebijakan yang dikembangkan dari bawah ke atas? 7. Apa kerugian dari upaya untuk mengembangkan kebijakan dari bawah ke atas? 8. Sebutkan beberapa kelompok yang memberikan advokasi dalam pendidikan di sekitar kelompok sosial yang terpinggirkan (ini mungkin lokal di daerah Anda, kelompok nasional atau berbasis di luar negeri). 9. Sebutkan isu pendidikan tertentu di mana kelompok advokas i, mahasiswa, kelompok sosial atau aktivis akademis saat ini menyerukan perubahan (di media lokal Anda atau di luar negeri)?

ORIENTASI PENDIDIKAN POST-MODERN

Orientasi pendidikan ini muncul di tahun 1980. Orientasi ini berasal dari gerakan pelopor pasca-strukturalisme dari intelektual dan filsuf sastra Prancis yang kritis terhadap narasi besar dan strukturalisme selama tahun 1960-an dan 1970-an, yang dengan cepat menyebar ke akademisi di seluruh dunia (Carlson 2005, hlm. 635; Leitch et al. 2001, hal.21).

Orientasi ini dapat bermanifestasi pada titik yang berbeda dan terkadang berbeda dalam proses kebijakan; kadang-kadang terlihat tidak menentu dalam implementasi kebijakan oleh guru atau sekolah atau di bagian dokumen kebijakan. Namun, ada beberapa contoh gerakan pendidikan seperti gerakan pendidikan nilai diskursif yang mendorong pengajaran analisis atau penyelidikan etis (Freakley dan Burgh 2002; Mikulics 1998; Veugelers 2000), pengajaran analisis dekonstruktif (Carlson 2005; Fonow dan Marty). 1992) dan penerapan Teori Queer pada pendidikan seksualitas (Britzman 1995; Bryson dan De Castell 1993; Duggan 1992; Pinar 2005; Talburt dan Steinberg 2000).

Dalam orientasi post-modern, sekolah dilihat sebagai situs sosio-budaya, di mana komunitas yang lebih kecil terbentuk dari persimpangan dalam masyarakat yang lebih besar dan terlibat dalam pembuatan makna (Nudzor 2009; Trowler 1998). Siswa dan guru terlibat bersama dalam dekonstruksi dan ko-konstruksi 'kebenaran budaya', 'realitas' dan 'hegemoni', dan pengetahuan dipandang sebagai konstruksi dan relasional.

Pendidikan dipahami sebagai penyedia ruang reorganisasi dan perubahan kreatif budaya dan identitas. Wacana pendidikan dalam kebijakan ini berfokus pada prinsip-prinsip dekonstruktif, pemberian berbagai perspektif atau kerangka kerja untuk pertimbangan masalah dan pengetahuan, dan pendekatan inkuiri. Pedagogi kelas dipandang

idealnya dicirikan oleh eksplorasi berbagai perspektif teoretis dan permainan konseptual. Tidak hanya otoritas tertentu yang dipertanyakan, tetapi gagasan tentang 'otoritas', 'otorisasi', dan narasi besar juga dipertanyakan. Metode keterlibatan siswa diberlakukan dalam berbagai teori dan perspektif sejarah-budaya, teori kelas, penemuan kosa kata, analisis dekonstruktif dan permainan intelektual.

Produksi Kebijakan Pendidikan

Keyakinan utama tentang pendidikan di seluruh wacana pendidikan pasca-modern adalah mengungkap 'kebenaran hegemonik' (asumsi budaya yang mendalam) dan mempermasalahkan pengetahuan. Hal ini mengarahkan pendidik menjadi 'dekonstruktor, bukan hanya pendukung nilai (Morton dan Zavarzadeh 1991, hal. 11). Tujuannya adalah untuk mengembangkan siswa berada pada posisi oposisi dalam kaitannya dengan tatanan dominan, memungkinkan siswa untuk mengenali keberpihakan mereka sendiri.

Siswa didorong untuk mengakui sifat terbelah atau parsial mereka. Inilah proses denaturalisasi dalam melihat diri. Proses ini dibentuk oleh serangkaian posisi subjek yang tidak koheren yang dihasilkan oleh wacana budaya, dan menunjukkan bahwa semua makna dan organisasi budaya yang tampaknya alami' sebenarnnya sewenang-wenang (Jones 2009).

Proses pembuatan kebijakan tergantung konteks dan sangat terlokalisasi pada sekolah dan siswa tertentu, sejalan dengan pemahaman post-modernis tentang masyarakat kontemporer yang terdiri dari 'dunia-kehidupan' yang berbeda (Trowler 1998, hlm. 75). Kebijakan juga dipahami terjadi di banyak lokasi dan berkembang dengan cara yang berubah-ubah dari waktu ke waktu (Nudzor 2009).

Penelitian kebijakan yang biasanya digunakan untuk membenarkan pendekatan post-modern dapat menerapkan kerangka teoretis de-konstruktif atau ko-konstruktif (post-modernisme, analisis

pasca-strukturalis, analisis feminis pasca-identitas, teori Queer, dan lain-lain). Studi dapat memberikan analisis teks kebijakan, proses dan konteks untuk mengungkapkan hegemoni budaya, asumsi, tatanan wacana dan kerangka konseptual yang dimobilisasi di dalam teks. Studi-studi ini dapat menyelidiki posisi subjek dalam wacana kebijakan, sistem kepercayaan yang menginformasikan wacana, fungsi wacana dalam bidang kebijakan atau konstruksi fenomena tertentu di dalamnya (seperti 'disiplin', 'seksualitas', 'belajar', dll.). Penelitian kebijakan pasca-modern (seperti halnya aliran pemikiran pasca-modern) dapat didasarkan pada kerangka yang lebih realis dengan cara mengungkapkan hegemoni budaya dan membangun pengetahuan, atau dengan framing relativis yang mendorong peneliti curiga terhadap 'kebenaran' kebijakan dan kemungkinan kebijakan itu dapat secara langsung menghasilkan dampak sosial (Nudzor 2009).

Proses Kebijakan Pendidikan dalam Praktek

Proses implementasi kebijakan dapat melibatkan banyak pelaku di beberapa lokasi, terkadang dengan struktur kekuasaan yang tidak terlalu terpusat (Yeatman 2007). Standar, jika digariskan, mungkin melibatkan peningkatan praktik penyelidikan akademis di bidang tertentu. Namun, standar tersebut tidak berfungsi dalam arti liberal untuk pencapaian lebih lanjut, melainkan untuk mengembangkan bidang demi bidang itu saja dengan terlibat dengan kompleksitas alih-alih menyangkalnya.

Evaluasi kebijakan dapat berupa bagaimana kebijakan tersebut mewakili orang atau memberikan posisi subjek yang berguna. Asumsi yang dipegangnya seberapa relevan suatu kebijakan dengan konteks sejarah-budaya atau kelompok sosial tertentu, dll. Evaluasi pragmatis dapat dicari dari berbagai pemangku kepentingan atau jaringan, namun analisis teoritis oleh akademisi dapat dipertimbangkan. Dalam orientasi ini, dampak kebijakan pendidikan tidak menentu dan tidak dapat diprediksi:

Researchers in this tradition contend that although we do invest heavily in policy-making processes, there is lack of credible evidence to suggest that these policies make any difference in solving our myriad of problems. They emphasise that if information has an impact on policy outcomes at all, it does so over the long term because 'the meaning of policy is taken for granted and a theoretical and epistemological dry rot is built into the analytical structures constructed' (Ball 1994, p. 15), making it difficult, if not impossible, for policy provisions and intentions to be implemented and outcomes attained (Nudzor 2009, p. 504).

Gerakan post-modern dalam pendidikan di antaranya adalah penyebaran wacana Pendidikan Multikultural yang tumbuh dari gerakan hak-hak sipil Amerika tahun 1950-an dan kebangkitan etnis tahun 1970-an (Mayo 2005). Wacana ini bertujuan pada penyediaan sekolah yang adil untuk populasi budaya yang beragam dalam sekolah yang sama dan semua sistem persekolahan (Mayo 2005, hal. 561). Berbagai tradisi dan pandangan budaya dipandang sama-sama valid dalam wacana ini. Dengan demikian, semua siswa diasumsikan memperoleh keuntungan dari divididik melalui berbagai lensa budaya. Praktek 'monokultur' harus dilepaskan dari kurikulum, pelaksanaan sekolah, dan pendekatan pedagogis (Compton 1989; Grant dan Lei 2001; Grant dan Sleeter). 2002). Keragaman dinilai sebagai komponen yang diinginkan dan produktif dari pengalaman dan proses pendidikan; bahkan telah diselaraskan dengan teori pembelajaran baru seputar multiliterasi, kecerdasan ganda, dan aspek kesadaran budaya dari teori 'pedagogi produktif' Lingard (Blackmore 2006).

Administrasi sekolah ditentukan secara lokal oleh badan kepemimpinan sekolah, daripada diawasi melalui badan pengatur sistem terpusat. Pendekatan relativis post-modern untuk pengetahuan dan keterampilan biasanya menghindari kurikulum arus utama

dan proses ujian.Pilihan proyek siswa, dalam beberapa kasus, dirancang secara penilaian berbasis individual

Tutorial and Field Activities
1. Apa manfaat memaparkan siswa pada berbagai perspektif teoretis dan sosial? 2. Apa saja kesulitan yang melekat dalam menggunakan berbagai perspektif teoretis dan sosial? 3. Apa saja manfaat mengajar siswa untuk melihat diri mereka sendiri terbentuk melalui budaya? 4. Apa saja masalah dalam mengajar siswa untuk melihat diri mereka sendiri terbentuk melalui budaya? 5. Berikan dua contoh komunitas sekolah yang mungkin memiliki dunia kehidupan yang sangat berbeda dan kebutuhan kebijakan yang sangat berbeda. 6. Komunitas atau kelompok sosial mana yang paling diuntungkan dari keterlibatan yang lebih besar dalam pengembangan kebijakan pendidikan lokal? 7. Apa kesulitan di sekitar komunitas sekolah yang memiliki kontrol lebih lokal atas kebijakan pendidikan di daerah mereka? 8. Dapatkah individu atau kelompok terkadang memberlakukan kebijakan dengan cara yang mengubah maknanya? 9. Apakah ada 'kebijakan implisit' di lembaga pendidikan yang Anda alami (kebijakan yang tidak dinyatakan dan tidak ada dalam dokumen apa pun, tetapi tampaknya menjadi bagian dari hegemoni tempat itu)? 10. Debat kelas: beberapa post-modernis relativis berpendapat bahwa kebijakan pendidikan berdampak kecil pada sekolah. Bagi kelas menjadi dua tim. Tim A setuju — kebijakan memiliki dampak yang kecil. Jelaskan posisi ini dengan memberikan alasan mengapa hal itu tidak membuat perbedaan (misalnya, pertimbangkan masalah kurangnya peluncuran, resistensi individu dan kelompok, dan contoh penelitian apa pun yang dapat Anda temukan tentang kebijakan yang berdampak kecil). Tim B tidak setuju, sebaliknya berargumen bahwa kebijakan membuat perbedaan. Jelaskan bagaimana hal itu membuat perbedaan (misalnya, pertimbangkan tidak hanya statistik tentang perilaku dan pembelajaran, tetapi dampak pada bahasa dan cara berpikir, dan gunakan contoh penelitian apa pun yang dapat Anda temukan tentang kebijakan yang 'berhasil').

KESIMPULAN

Kerangka orientasi atau paradigm dapat diterapkan oleh para peneliti untuk menganalisis berbagai jenis kebijakan pendidikan. Saat menerapkan kerangka kerja ini, penting untuk dicatat bahwa orientasi tidak boleh diperlakukan dengan cara yang sederhana. Cara orientasi memanifestasikan dapat berubah dari waktu ke waktu atau di seluruh

wacana.

Selain itu, proses pembuatan dan implementasi kebijakan dapat menjadi medan pertempuran bagi berbagai orientasi yang dimobilisasi oleh berbagai pihak dan individu. Kepala sekolah tertentu, guru atau siswa dapat menafsirkan kebijakan dengan cara tertentu atau menolak praktik yang dimaksudkan sama sekali. Kalimat-kalimat tertentu atau definisi post-modern dapat dimasukkan ke dalam dokumen kebijakan yang umumnya liberal oleh penulis kebijakan untuk mengganggu tatanan diskursif dalam teks, atau kelompok advokasi mungkin telah mendorong revisi satu bagian tertentu dari suatu program. Sangat kritis dan keragaman—materi yang mencakup mungkin disiapkan oleh kelompok eksternal untuk membantu dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan. Beberapa orientasi lebih berpengaruh di 'dunia pendidikan' dan khususnya 'dunia kebijakan'—pembaca dengan pengalaman apa pun di sekolah akan merasakan dominasi historis (dan bahkan kontemporer) dari orientasi konservatif di banyak institusi dan departemen pendidikan.

Education orientation	**Nilai Pendidikan**	**Pendekatan Ideologi**
Konservatif: Mentransmisikan nilai-nilai dominan	Religious monopolism	• Moralitas dianggap secara langsung bergantung pada agama seseorang. Perbuatan dinilai benar atau salah menurut teks/doktrin/dogma agama. • Argumennya: hanya ada satu iman yang benar, dan hanya ada satu moralitas yang baik. • Logika ini membuat penganutnya memonopoli kurikulum menjadi tertutup (eksklusif).
	Penanaman nilai (nilai umum)	• Nilai dianggap sebagai proses siswa mengidentifikasi dan menerima norma individu dan institusi dalam masyarakat. Siswa dilihat/diperlakukan sebagai penerima daripada sebagai inisiator. • Pendukung ekstrim percaya bahwa kebutuhan dan tujuan dari masyarakat harus melampaui individu. • Nilai-nilai tertentu bersifat universal dan absolut—berasal dari 'tatanan alam', Pencipta yang mahakuasa atau budaya dominan.
	Pendidikan Karakter	• Umumnya merangkul indoktrinasi sebagai praktik pendidikan, • Fokus pada pembiasaan siswa untuk berperilaku jujur,

		pekerja keras, taat hukum berwibawa, baik hati, patriotik dan bertanggung jawab. • Karakter ini dikemukakan secara eksplisit, meresap dan diperkuat oleh penghargaan dan hukuman. • Anak-anak tidak dilihat memiliki moral yang alami; mereka harus diajar dengan pelajaran dan contoh untuk berperilaku dengan cara yang sesuai dengan masyarakat
	Pendidikan kewarganegaraan	• Variasi pendidikan karakter yang menekankan pada nilai-nilai yang menjaga kemaslahatan bersama dan menjamin kelangsungan hidup masyarakat. • titik focusnya pada patriotisme, nilai-nilai demokrasi seperti kebebasan, tanggung jawab, kepatuhan terhadap aturan dan otoritas yang sah. • Kebajikan/nilai yang dipromosikan : warga negara 'ideal' yang sesuai dengan masyarakat. • Siswa tidak menentukan nilai-nilai ini; nilai-nilai sudah ditentukan
Mengajarkan keterampilan menilai untuk pilihan/pengembangan pribadi.	Confluent education	• Pendekatan terpadu/seluruh sekolah berdasarkan Terapi Gestalt dan Psiko-sintesis yang mensintesis pendidikan afektif dan kognitif. • Isi pengetahuan/keterampilan pelajaran berkaitan dengan sistem perasaan/nilai, dan disajikan dalam format proses siklus: konflik/frustrasi, konfrontasi, ketekunan dan resolusi/penyelesaian. • Pembelajaran berpusat pada siswa agar dapat tanggung jawab, berkesadaran diri, memiliki pilihan dan hak pilihan pribadi.
	Laissez Faire	• Tidak ada pendekatan tertentu yang diambil; pendidikan nilai terjadi secara tidak eksplisit/tidak disengaja saja. • Moralitas dilihat sebagai tanggung jawab orang tua, atau terkait dengan pilihan dan agensi pribadi siswa.
	Pendidikan Pengembangan Moral	• Didiasarkan teori tiga tingkat perkembangan moral Kohlberg, yang memetakan enam tahap invariat, proses berurutan dalam mengembangkan moralitas. • Tahap yang lebih tinggi adalah tahap yang lebih baik. • Tujuan pendidikan moral adalah peningkatan perkembangan siswa dari tingkat penalaran moral yang lebih rendah ke tingkat yang lebih tinggi. • Tujuan: menciptakan komunitas yang adil berbasis sekolah. • Ruang kelas diatur secara demokratis pengaturan sehingga siswa mempertimbangkan dilema/konflik moral.
	Pendidikan Nilai	• Fokus utama: membantu siswa menggunakan pemikiran rasional dan kesadaran emosional untuk memeriksa perilaku pribadi. • Siswa mengklarifikasi nilai-nilai mereka sendiri, daripada menanamkan nilai-nilai ini. • Proses penilaian bersifat internal, relatif, individualistis dan berkaitan dengan aktualisasi diri.

Kritis: Memfasilitasi tindakan siswa yang terintegrasi berdasarkan prinsip-prinsip alternatif.	Caring community	• Pendekatan terpadu/seluruh sekolah ber dasarkan pemahaman feminis tentang moralitas. • menekankan etika kepedulian—pengasuhan, kedekatan, keterikatan emosional, dan hubungan suportif kapal. • Pengaruh moral pendidik berasal dari hubungan kepedulian mereka dengan siswa, orang tua dan satu sama lain. • Sekolah memiliki dinamika 'gaya keluarga'.
	Peace education	• Pendekatan terpadu/seluruh sekolah berdasarkan pada etika kepedulian yang melampaui ruang kelas. • Komitmen moral: menghargai dan bersahabat dengan bumi, hidup selaras dengan alamdunia, mengakui keterkaitan semua kehidupan manusia dan alam, mencegah kekerasan terhadap bumi dan seluruh rakyatnya. • Siswa belajar untuk menciptakan dan hidup dalam budaya damai. • Siswa berpartisipasi dalam/merancang proyek untuk memperbaiki komunitas dan dunia.
	Social action (action learning)	• Pendekatan terpadu/seluruh sekolah berbasis action learning. • Penilaian dianggap sebagai proses aktualisasi diri saat individu mempertimbangkan alternatif dan bertindak atas pilihan mereka. • Siswa belajar untuk melihat diri mereka sebagai makhluk sosial dan politik dengan hak untuk mengakses sistem pengaruh di dunia yang lebih besar. • Melalui keterlibatan dalam aksi sosial, siswa menjadi percaya pada diri mereka sendiri sebagai agen moral atau aktivis.
Post-modern: Secara kritis mengeksplorasi dan menciptakan kerangka kerja dan posisi etis	Discursive school	• Pendekatan ini tidak mengakui 'kebena ran mutlak'. • Melibatkan studi klasik, pemikiran filosofis seperti pembacaan *The Republic*, menganalisis penerapannya untuk standar hari ini. • Siswa menerapkan teori epistemologis untuk dilema etika kontemporer. • Siswa mengevaluasi manfaat relatif dari setiap sistem filosofis, sehingga mereka dapat mengutip, mendiskusikan, dan memperdebatkan kekuatan dan kelemahan masing-masing pendekatan.
	Ethical inquiry (community of inquiry)	• Pendekatan lintas-kurikuler terpadu berdasarkan pandangan pendidikan moral sebagai proses • siswa terlibat dalam percakapan moral tentang dilema. • Dalam diskusi yang difasilitasi dengan hati-hati, siswa menyelidiki nilai atau tindakan dan membayangkan alternatif.
	Values analysis	• Pemikiran logis dan penyelidikan ilmiah digunakan untuk menentukan posisi di tengah isu-isu nilai. • Setiap langkah dalam proses berpikir diperiksa dengan cermat dan dibandingkan dengan pilihan lain; dengan fokus pada akhir, kemungkinan kesimpulan dari tindakan

		moral. • Kerangka rasional dan analitis didorong dalam diskusi, keterkaitan dan konseptualisasi nilai. • Pendekatan menolak 'mutlak' kebenaran, nilai-nilai dan prinsip-prinsip masih dipertimbangkan.
	Values stimulation	• Stimulasi Nilai ini yang sedang dikembangkan di Belanda. • nilai-nilai selalu ada, baik eksplisit maupun bukan. • Ekspresi siswa dihormati, tetapi juga dipertanyakan. • Guru dapat mengambil dan bermusuhan peran untuk menunjukkan keberpihakan dalam argumen siswa tentang hal tertentu topik/masalah yang sedang dibahas

Tutorial and Field Activities

1. Tentukan bidang kebijakan pendidikan utama di mana Anda telah mengembangkan minat (baik sebelum, atau melalui penggunaan teks ini).
2. Perbaiki cakupan Anda dengan menentukan konteks historis atau kontemporer yang paling Anda minati untuk bidang kebijakan pendidikan ini.
3. Pertimbangkan apakah Anda ingin menjelajahi area kebijakan ini hanya karena berlaku untuk satu negara, atau untuk satu negara bagian/distrik atau untuk satu sektor pendidikan (misalnya pemerintah, Katolik, lainnya). Anda mungkin lebih tertarik untuk membandingkan studi kasus, atau melihat sekolah, atau perspektif kelompok pemangku kepentingan tertentu. Memiliki ide dasar dalam pikiran.
4. Kumpulkan dan baca cepat semua dokumen kebijakan, teks, pernyataan, atau komentar yang tersedia untuk umum tentang bidang ini untuk lembaga terkait. Perhatikan tidak adanya 'kebijakan resmi'.
5. Kumpulkan dan bacalah dengan cepat abstrak untuk artikel penelitian dan buku tentang bidang kebijakan pendidikan ini.
6. Kumpulkan dan baca cepat artikel media, komentar publik, dan tanggapan organisasi terhadap bidang kebijakan pendidikan ini.
7. Pikirkan tentang teks yang Anda kumpulkan. Dapatkah Anda menemukan penggunaan berulang dari perspektif yang muncul (atau diberi label) konservatif/tradisional, liberal, neoliberal, kritis, post-modern?
8. Apakah ada wacana yang dirujuk, atau pendekatan kunci yang terus disebutkan? Bagaimana ini masuk ke dalam kerangka orientasi konservatif, liberal, kritis dan post-modern?
9. Cobalah membangun kerangka konseptual berbasis orientasi untuk area kebijakan pendidikan Anda. Ini hanyalah titik awal, dan Anda mungkin akan meninjau kembali dan menyempurnakannya saat Anda semakin mendalami bidang Anda. Anda dapat mengembangkan ini dari waktu ke waktu secara lebih mendalam, menambahkan lebih banyak kolom atau baris. Anda dapat menggunakannya untuk menganalisis pendekatan, pendapat, dan posisi yang dipegang oleh objek dan subjek penelitian utama Anda. Tapi pertama-tama Anda harus memulai! Buat konsep tabel dengan tiga kolom. Seperti pada contoh (berikut), kolom-kolom tersebut diberi label orientasi pendidikan, pendekatan (atau wacana) dan ideologi (atau gagasan/sifat/indikator kunci). Untuk setiap orientasi di kolom pertama (konservatif, liberal, kritis, dan post-modern) tuliskan deskripsi luas tentang bagaimana hal itu berlaku untuk bidang

kebijakan pendidikan Anda. Anda akan meninjau kembali ini beberapa kali, tetapi umumnya konservatif akan berhubungan dengan nilai-nilai dominan dan tradisional, liberal akan berhubungan dengan pilihan individu atau pasar dan kualitas/pencapaian kompetitif, kritis akan berhubungan dengan nilai-nilai alternatif dan upaya untuk memperbaiki masalah keadilan sosial dan post-modern akan berhubungan dengan beberapa atau pendekatan kontekstual tertentu.

Selanjutnya, buatlah daftar pendekatan atau wacana apa pun yang tampaknya sesuai dengan orientasi yang telah Anda identifikasi dalam bacaan Anda. Letakkan penjelasan tentang ide-ide kunci mereka di bawah kolom 'ideologi'.

Jika Anda merasa sulit untuk menemukan informasi tentang pendekatan yang terkait dengan satu atau lebih orientasi seperti halnya dengan bidang kebijakan Anda (misalnya, mungkin ada lebih sedikit informasi tentang pendekatan kritis atau pasca-modern). Dalam situasi ini, gunakan buku ini untuk membantu Anda membayangkan bagaimana pendekatan semacam itu mungkin 'terlihat', dan buat sketsa dalam beberapa ide kasar ke dalam tabel. Mendefinisikan pendekatan-pendekatan yang ada yang diambil atau didiskusikan dalam bidang kebijakan pendidikan manapun juga melibatkan pendefinisian dan pencitraan apa yang 'bukan'. Mempertimbangkan alternatif membantu Anda untuk menginterogasi dan merenungkan lapangan dan menawarkan sesuatu yang baru.

Education orientation	Approach	Ideology
Conservative		
Liberal		
Critical		
Post-modern		

Lokakarya kerangka konseptual Anda di kelas, jika Anda menggunakan buku ini dalam kursus. Sebagai alternatif, lakukan lokakarya dengan rekan kerja, rekan kerja, dan siapa pun yang dengannya Anda mendiskusikan bidang Anda dan refleksi ilmiah (ini bahkan mungkin termasuk pengemudi taksi, tetangga Anda, orang asing di dalam bus… setiap orang memiliki pendapat tentang pendidikan dan bagaimana pendidikan seharusnya dijalankan.). Terus kembangkan kerangka konseptual berbasis orientasi Anda untuk bidang kebijakan pendidikan Anda saat Anda mengunjungi kembali koleksi literatur Anda dan membacanya kembali lebih dalam. Anda dapat menggunakan kerangka konseptual ini untuk menyusun tinjauan pustaka untuk proyek atau makalah, untuk menganalisis data dalam penelitian, untuk merangsang pembuatan kebijakan Anda sendiri, untuk membentuk debat dan diskusi yang lebih baik, atau hanya untuk menentukan pendekatan Anda sendiri terhadap peran pendidikan yang mungkin Anda pegang. Jika Anda memilih untuk melanjutkan dan mengembangkan proyek penelitian yang menerapkan kerangka konseptual, pertimbangkan bagaimana beberapa kegiatan dalam teks ini telah menyarankan pertanyaan yang berbeda untuk dipertimbangkan, sumber data yang berbeda untuk dijelajahi dan metode yang berbeda untuk digunakan untuk mengumpulkan data.

8

PERADIGMA PENDIDIKAN ISLAM

Berikut ini akan dikemukakan paradigm pendidikan Islam menurut Najwan Saada (2018), dalam artikel "The theology of Islamic education from Salafi and Liberal perspectives", di Jurnal *Religious Education*, DOI: 10.1080/00344087.2018.1450607

Saada memulai tulisannya dengan membagi dua tradisi yang bersaing dalam Islam kontemporer, yakni Salafisme neo-tradisional dan Islam liberal atau Islam progresif (Duderija 2007, 2011; Kurzman 1998; Saada dan Gross 2017). Kedua aliran ini memiliki pemahaman sendiri tentang modernitas, demokrasi, kemajuan, syariah (atau hukum Islam), kebebasan berpikir, status perempuan dan non-Muslim, dan interpretasi Alquran dan Sunah.

Salafisme Neo-tradisional mendorong Muslim untuk kembali ke Islam yang murni dan otentik dimanifestasikan oleh Nabi Muhammad dan *al-salaf al-salih*, dan sebagaimana dipraktikkan oleh salaf saleh. Bentuk Salafisme ini mengekspresikan tradisi Islam yang lebih konservatif yang mendukung penafsiran Alquran yang literal dan eksklusif, hadits (ucapan Nabi Muhammad), dan hukum Islam (Al-Jabri 1996; Leaman dan Ali 2008). Salafisme Neo-tradisional menerima elemen instrumental atau argument ilmiah dan teknologi dari pemikiran modern, tetapi bukan elemen epistemologisnya (seperti

rasionalitas, humanisme, dan otonomi pribadi). Salafisme neo-tradisional dibangun di atas visi utopian yang romantis dan utopis, sehingga menghasilkan kesimpulan seperti pemisahan gender adalah norma agama yang diperlukan dan bahwa harus ada kontak minimal antara pria dan wanita di masyarakat yang lebih besar (Duderija 2014b).

Salafi neo-tradisional memegang sikap bermusuhan terhadap peradaban Barat, karena meyakini bahwa "peradaban Islam sebagai sebagian besar bertentangan dengan Barat". Penganut Salafisme neo-tradisional percaya bahwa Sumber-sumber tekstual agama (al-Quran-Hadits) mendahului peradaban, karena itu Teks tidak harus dipahami melalui relasinya dengan konteks kenyataan; sebaliknya realitas harus dipahami melalui teks, sehingga mereka mengabaikan realitas apa pun yang mendasari proses pembentukan teks". Dengan demikian, mereka berpendapat bahwa umat Islam tidak boleh menyimpang dari pengetahuan agama yang dihasilkan oleh para ulama kredibel dan berwibawa. Umat Islam harus menafsirkan modernitas, dengan semua masalah, pertanyaan, dan tuntutannya, atas nama masa lalu. Karena itu konsep-konsep seperti feminisme, demokrasi, dan kebebasan berpikir dianggap bidah atau inovasi yang tidak saleh (Duderija 2014b).

Islam progresif, berbanding terbalik dengan Salafi neo-tradisional. Islam progresif menolak pemahaman statis, dogmatis, patriarkal, de-kontekstual, dan tidak kritis tentang tradisi Islam. Mereka menantang "interpretasi yang berorientasi transmisi dan kaku tentang Islam dan berusaha untuk menghargai dan mengontekstualisasikan klaim agama yang sesuai dengan cita-cita pendidikan reflektif, pemikiran rasional, saling menghormati, dan kewarganegaraan yang setara" (Saada dan Gross 2017, 807). Berbeda dengan salafi, Islam progresif meyakini adanya keterikatan Al-Quran dan Sunnah dengan konteks sosial-budaya dan kebangkitan Islam hanya mungkin melalui pemahaman kreatif, historis, dan kritis.

Menurut Safi (2017), Muslim progresif berusaha untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan majemuk melalui keterlibatan Islam secara kritis, pengupayaan keadilan sosial tanpa henti, penekanan pada kesetaraan gender sebagai landasan hak asasi manusia, visi pluralisme agama dan etnis, dan metodologi perlawanan tanpa kekerasan. Pada tingkat epistemologis, Muslim progresif membedakan antara agama dan pengetahuan agama, karena itu sumber-sumber utama Islam (Al-Qur'an dan Sunnah) harus ditafsirkan dengan mempertimbangkan kondisi kehidupan, pengalaman, dan keadaan umat Islam pada waktu tertentu dan tempat. Islam progresif ini merangkul episteme modern dalam bidang humaniora dan ilmu social.

Tipologi Pendidikan Agama Islam

Pendidikan agama Islam pada tulisan Sa'ada ini memiliki dua orientasi, yakni *tarbiyyah* dan *ta'dib*. Kedua tujuan pendidikan Islam ini direalisasikan melalui *ta'lim*. *Tarbiyyah* berarti menanamkan dan mengembangkan unsur-unsur spiritual dalam kehidupan siswa sesuai dengan perintah Tuhan. *Ta'dib* berarti menanamkan kebajikan yang baik dan perilaku yang baik pada siswa Muslim di dalam dan pada masyarakat dan masyarakat luas.*Ta'lim* berarti metode pengajaran yang diterapkan untuk mencapai tujuan *tarbiyya* dan *tadib*.

Tujuan pertama pendidikan Islam adalah *tarbiyya*, yang bermakna memelihara dan sosialisasi. Konsep tarbiyyah digunakan untuk menunjukkan ajaran teologi dan spiritual Islam seperti Rukun Iman dan Rukun Islam. *Tarbiyya* lebih peduli dengan Ibadat (*huquq Allah*), daripada dengan *mu'amalat* (*huquq al-ibad*), kewajiban manusia terhadap masyarakat. Pendidikan Teologi yang menjadi focus tarbiyyah dianggap dapat membantu umat Islam merasa terhubung dengan kekuatan transendental, yang memberi mereka jawaban atas pertanyaan eksistensial dan makna doa, pengampunan, pengorbanan, kematian, kebangkitan, dan keselamatan. Pengalaman spiritual terhubung dan mengakses kekuatan transeden ini membekali siswa

untuk menghadapi bahkan menantang praktik-praktik dan retorika publik tentang materialisme, konsumerisme, dan rasionalisme dalam kehidupan modern. *Tarbiyyah* berupaya membantu umat Islam mencapai kedamaian batin dengan "mengembangkan dan menyempurnakan unsur-unsur cinta, kebaikan, kasih sayang, dan ketidakegoisan”.

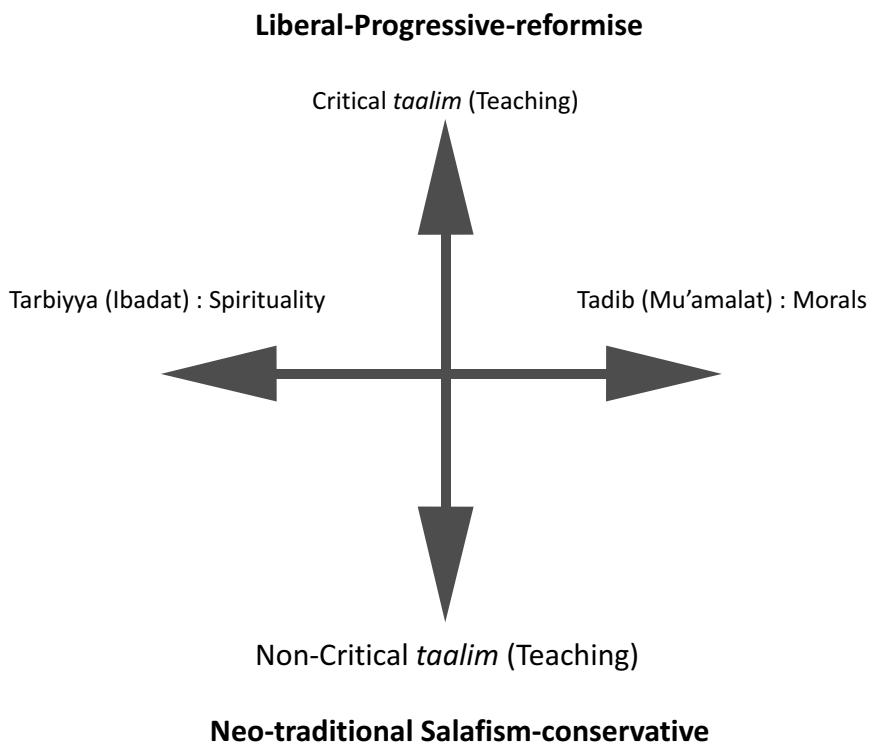
Tujuan kedua pendidikan Islam, *ta’dib* (kebaikan dan tindakan adil). Secara luas ta’dib bermakna proses pendisiplinan tubuh, pikiran, dan jiwa sehingga manusia mengenali dan mengakui "tempat yang tepat seseorang dalam kaitannya dengan fisik, intelektual, dan kapasitas dan potensi spiritual ”(Al-Attas 1991, 22-23). Ta’dib mengacu pada konsep Filsafat Islam yang mengharuskan siswa Muslim untuk merasa nyaman dan betah dengan ajaran moral Islam dan kode etiknya. Kata *ta’dib* berasal dari kata *adab*, yang berarti " *has a connotation of good breeding, courtesy, and urbanity, in the later sense of civility, etiquette, and correct behavior in both social and political contexts*” (Lewis 1988, 27).

Dari sini ta’dib meyakini bahwa mendidik siswa untuk menjadi Muslim yang baik berarti mengajar mereka untuk mengikuti hukum ilahi, tafsir Alquran, dan ijma’ ulama. Sebagai contoh, siswa mempelajari apa yang Islam tentukan mengenai perilaku benar atau salah, bagaimana menerapkan perilaku Islam dalam kehidupan sehari-hari. Sifat hukum ilahi dalam Islam itu "mengintegrasikan kehidupan politik, sosial, dan ekonomi serta kehidupan individu ke dalam pandangan dunia agama". *Ta’dib* lebih berfokus pada *mu’amalat*, atau transaksi sipil daripada spiritual, serta pada tugas-tugas Muslim terhadap sesama manusia, masyarakat, dan lingkungan. *Ta’dib* melibatkan penyampaian tanggung jawab kewarganegaraan Muslim kepada orang-orang beriman dari agama lain, orang-orang yang tidak beriman, dan orang-orang dari latar belakang budaya, bahasa, sosial ekonomi, politik, dan etnis yang berbeda.

Jika *tarbiyyah* dan *ta'dib* mencerminkan materi pendidikan Islam, *ta'lim* adalah proses atau metode pedagogis dalam mentransmisikan konten dan pengetahuan agama Islam ini. Ta'lim adalah tugas guru, karena dalam Islam guru bertanggung jawab kepada masyarakat tidak hanya untuk mentransmisikan pengetahuan dan untuk mengembangkan potensi siswa mereka sebagai makhluk rasional, tetapi juga untuk menginisiasi mereka ke dalam nilai-nilai moral, agama, dan spiritual yang dihargai oleh komunitas mereka.

Gambaran relasi ketiga konsep pendidikan ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Liberal-Progressive-reformise

Neo-traditional Salafism-conservative

Gambar:. Typologi Pendidikan Islam (Sumber: Najwan Saada (2018).

Tipologi pada gambar merangkum dua tujuan pendidikan Islam (*tarbiyya, tadib*) diajarkan melalui *ta'lim*. Sementara ta'lim memiliki dua kecenderungan, yakni ta'lim kritis versus ta'lim non-kritis. Gambar ini juga mengiustrasikan bahwa ta'lim kritis merupakan kecenderungan paradigm progresif liberal, sementara ta'lim non-kritis merupakan paradigm salafis neo-tradisional.

Tipologi pendidikan agama Islam ini memberikan kerangka kerja bagi guru dan praktisi pendidikan untuk menumbuhkan kemampuan spiritual, moral, dan intelektual siswa mereka. Tipologi menggambarkan bahwa pendidik Islam dapat menawarkan siswa mereka pengalaman belajar yang menyoroti dua level ta'lim (kritis dan nonkritis) dalam pengajaran mereka tentang komponen spiritual (*tarbiyya*) dan etika (*ta'dib*) Islam.

Gambar ini menunjukkan empat jenis pendidik agama Islam: (1) mereka yang memajukan keterampilan dan nilai-nilai kritis mengenai *tarbiyyah* dan *ta'dib* (kuadran pertama dan kedua); (2) mereka yang kritis tentang *tarbiyya* dan tidak kritis tentang *tadib* (kuadran kedua dan ketiga); (3) mereka yang kritis tentang *tadib* tetapi tidak tentang *tarbiyya* (kuadran pertama dan keempat); dan (4) mereka yang tidak kritis terhadap *tarbiyya* dan *tadib* (kuadran ketiga dan keempat).

Pendidik yang mengikuti Salafisme neo-tradisional (kuadran ketiga dan keempat dari model konseptual, tarbiyyah dengan ta'lim non-kritis dan ta'dib dengan ta'lim non-kritis) mewakili pendekatan non-kritis dalam pendidikan Islam. Mereka lebih suka mengajarkan "apa" dan "bagaimana"Islam. Ta'lim (pengajaran) non-kritis *tarbiyyah* dan ta'dib mendorong pengajaran kode etik Islam dan spiritualitas secara konfesional.

Pendidikan Islam nonkritis mencakup menanamkan pemahaman modernitas yang berorientasi pada masa lalu yang berga-

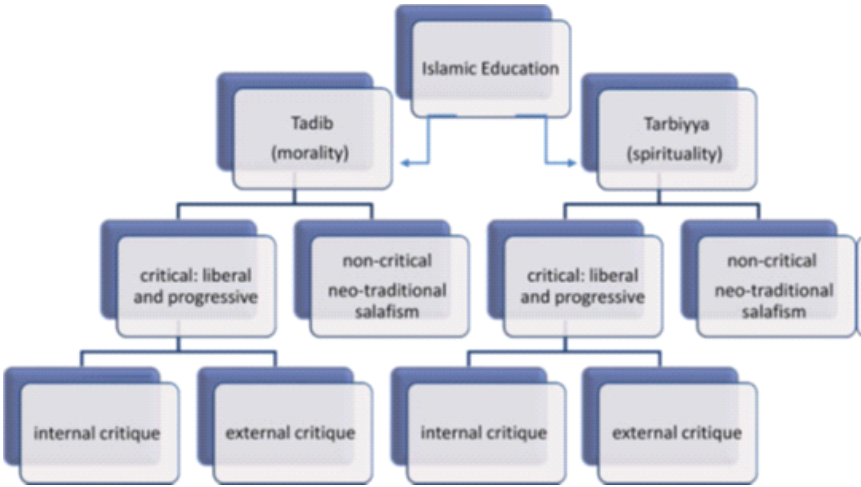
ntung pada kontribusi para sarjana penafsiran abad pertengahan. Mereka memandang Islam-Barat secara biner, benar-salah. Pemahaman terhadap multikultural, hak asasi manusia, dan nilai-nilai pluralistik dalam masyarakat dibatasi. Pemahaman terhadap teks dilakukan secara ketat dan eksklusivis, seraya menolak penafsiran Quran yang rasional atau terkait konteks, hadis dan hukum Islam. Ta'lim non-kritis dimanifestasikan , melalui metode pedagogis tradisional dan non-reflektif, seperti menghafal Quran dan hadits, pembelajaran hafalan, instruksi, pemodelan peran, dan sejenisnya.

Sebaliknya, ta'lim kritis mewakili pandangan reformis dalam tipologi (kuadran pertama dan kedua) melibatkan siswa mereka dengan "mengapa" dalam pengajaran Islam. Mereka berusaha membuat Islam lebih mudah beradaptasi dengan masyarakat yang demokratis, terbuka, dan majemuk. Ta'lim dimanifestasikan melalui penalaran kritis dan independen, pencarian keadilan melalui ijtihad dalam memahami ajaran Islam.

Ajaran kritis Islam atau talim kritis dalam tipologi menghargai pertanyaan siswa tentang moral religius dan cita-cita spiritual dan menolak "mereka menentang hermeneutika agama atau interpretasi literal teks-teks Islam" (Saada dan Gross 2017, 808). Ta'lim kritis mengasumsikan bahwa "tidak ada sarjana yang memiliki yurisdiksi absolut atas apa yang dianggap sah atau tidak, tetapi bahwa makna dibagikan, dialami, dan dibahas berdasarkan pada pemahaman bahwa sesuatu yang baru atau yang lain masih mungkin berasal" (Waghid 2011, 4). Ini mendorong siswa Muslim untuk mempertanyakan asumsi yang mendasari keyakinan dan praktik mereka dan untuk mengenali kemungkinan kontroversi dan ketegangan dalam sejarah, teologi, dan politik Islam (Zia 2007).

Ta'lim kritis dapat digambarkan sebagai *learning from religion*--belajar dari agama (Saada 2015) atau *teaching from commitment*--mengajar dari komitmen (Tan 2008). Ini menganut asumsi

bahwa "iman yang otentik adalah iman yang otonom" (Laura dan Leahy 1989, 259), dan mencoba untuk menyeimbangkan rasa hormat terhadap tradisi dengan keterbukaan dalam pendidikan agama Islam (Tan 2008). Dengan kata lain, "para siswa diperkenalkan pada [Islam] dari dalam sistem keagamaan sambil mengembangkan pemikiran reflektif remaja dan otonomi rasional" (Tan 2008, 72). Ta'lim kritis juga lebih sesuai untuk siswa di tingkat sekolah menengah, dengan asumsi bahwa mereka telah membangun pemahaman dasar tentang budaya primer atau milik agama mereka dan telah mengembangkan keterampilan kognitif dasar pemikiran kritis dan kemampuan argumentatif.

Gambaran mengenai rangkuman dari keempat kuadran di atas dapat dilihat pada diagram berikut ini:

Gambar: Tipe-tipe Pendidikan Islam (Sumber: Najwan Saada (2018)

9

MAQASHID SYAR'IYAH SEBAGAI NILAI INTI KEBIJAKAN

Khazanah Ilmu Islam memiliki teori khusus untuk menentukan nilai dari satu keputusan hukum. Semua produk kebijakan dianggap benar jika didasarkan pada teori tersebut. Teori itu adalah *maqashid al-syar'iyah*.

Secara bahasa, "*maqshid*" (jamaknya *maqashid*) berarti tujuan, prinsip, maksud, dan akhir. "Maqashid" hukum Islam berarti tujuan di balik keputusan-keputusan atau hukum secara Islami. Dengan demikian *maqasid* dalam Hukum Islam bermakna tujuan atau sasaran di balik peraturan atau keputusan yang ada dalam Islam. Hukum yang dimaksud adalah syaria'at yang mengatur keseluruhan kehidupan umat Islam. Jadi, setiap hukum syariat tidaklah sekadar perintah larangan saja, melainkan memiliki maksud. Karena pembuat hukum syariat itu adalah Allah, maka setiap ketetapan Allah memiliki maksud.

Tradisi Keilmuan Islam menetapkan ada 5 maksud pada setiap ketentuan hukum Allah. Kelima hal itu adalah yakni *Hifdz al-Din* (menjaga agama), *Hifdz al-'aql* (menjaga akal), *Hifdz al-nafs* (menjaga

jiwa), *hifdz al-nasl* (menjaga keturunan), dan *hifdz al-mal* (menjaga harta). Kelima penjagaan (*Adh-dharuriyat al-khams*). Kelima hal ini adalah maksud Tuhan dalam setiap penetapan setiap perintah dan larangan.

Berdasarkan kelima aspek ini, kualitas suatu putusan dan pemikiran dinilai. Jika bersesuaian dengan lima hifdz ini, maka putusan dan pemikiran itu baik dan sesuai dengan syariat; jika tidak bersesuaian, maka putusan itu dinilai tidak baik. Kebijakan public atau kebijakan pendidikan, jika ingin menjadi bagian dari proses produksi hukum Islam, dapat menggunakan kelima kriteria ini. Dengan kata lain, dalam evaluasi kebijakan Publik/Pendidikan, kelima hal ini menjadi standard nilai.

Maqasid al-shari'ah adalah tujuan yang dikehendaki oleh pembuat hukum *(maqasid al-shari')* dari larangan atau perintah yang ada dalam *nash* (al-Quran-Sunnah)**.** Siapa pembuat hukum yang dimaksud?

Maqashid al-syari'ah merupakan gagasan dasar pada setiap ayat, dengan kata lain setiap ayat perintah dan larangan secara niscaya memiliki maksud. Paling tidak, bagi Ibn Asyur ada tiga cara untuk memahami maksud dan tujuan dari ayat al-Quran. *Pertama*, ayat mengenai perintah dan larangan menyiratkan adanya maksud dari pembuat hukum. Al-Quran memiliki ayat-ayat yang tidak hanya deskriptif, melainkan banyak mengemukakan ayat-ayat perintah dan larangan. Setiap "perintah" pasti menghendaki terlaksananya isi "perintah" itu, maka konsekuensinya terlaksananya "perintah" merupakan tujuan *syar'i*. Larangan juga memiliki logika yang sama, setiap "larangan" menghendaki tidak dilakukannya apa yang dilarang. *Kedua*, *'illat-'illat* perintah dan larangan menunjukkan maksud pembuat hukum. Misalnya *illat* bagi nikah adalah untuk *kemaslahatan* keturunan, lalu *illat* jual adalah untuk kemaslahatan pemanfaatan barang yang dibeli. *Ketiga*, setiap hukum memiliki tujuan asli (*maqashid*

ashliyyati) dan tujuan yang mengikuti (*maqashid tabi'ah*). Tujuan-tujuan itu ada yang dinyatakan secara eksplisit dalam *nash*, ada yang tersirat, dan ada pula yang bisa diketahui dengan pengamatan dan penelitian secara seksama atas *nash* yang ada.[8]

Pemikiran *maqasi al-syari'ah* lebih sering dikaitkan pemikiran fiqh dan diasingkan dari kajian Ilmu lain seperti Ushuludin dan pendidikan. Padahal ada beberapa tokoh ulama yang terkait dengan ilmu Ushuluddin yang menjadi peletak dasarnya, diantaranya Hakim Turmudzi (ulama Hadits dan tasawuf), al-Amiri (teolog dan Filsuf), dan al-Ghazali. Literatur Islam menunjukkan bahwa Hakim Turmuzi adalah orang yang dianggap pertama kali mengangkat isu tentang *'illat*, rahasia, dan hikmah dari hukum. Seperti dikemukakan dalam kitabnya *Al-Shalat wa Maqashidiha* dan *al-Hajj wa Asraruha,* Hakim Turmuzi mengemukakan cara memandang hukum dari maksud dan tujuannya. Setelah Hakim Turmudzi ini muncul al-Qaffal al-Kabir atau Abu Bakar al-Qaffal Al-Shashi (w.365H) melalui kitab *Mahasin al-Syara'I fi Furu' al-Shafi''iyyun Kitab fi Maqashid al-Syari'iah*. Pada kitab ini ia menegaskan aspek-aspek kebajikan dan keindahan syariat Islam, saat itu ia menggunakan istilah *mahasin al-Syara'i,* belum *maqashid al-syari'ah.*

Kemudian hadirlah Abu Al-Hasan Al-Amiri (w.381), seorang filsuf dan ahli kalam yang menuliskan *maqashid* dalam kitab *al-I'lam bi manaqib al-Islam.* Pada kitab ini ia menegaskan untuk membangun kehidupan individu dan social yang baik dipastikan adanya lima pilar yang harus ditegakkan, yang tanpanya kemaslahatan tidak akan pernah terealisasi. Lima hal itu adalah *mazjarah qatl al-nafs* (sanksi hukum untuk pembunuhan jiwa), *mazjarah akhdh al-mal* (sanksi hukum untuk pencurian harta), *mazjarah hatk al-satr* (sanksi hukum untuk membuka aib), *mazjarah thalib al-'ird* (sanksi hukum untuk perusakan atau pencelaan kehormatan), dan *mazjarah khal' al-baydhah* (sanksi hukum untuk pelepasan kehoramatan dan ketulusan). Lima poin ini-

[1] Ibn Asyur, *Maqashid al-Syari'ah al-Islamiyyah*, hal. 195-196.

lah yang kemudian menjadi cikal bakal al-*dharuriyyat al-khams* dalam pemikiran al-Juwayni, al-Ghazali, dan sebagainya.

Imam al-Haramayn Abd al-Malik al-Juwayni, gurunya al-Ghazali, walaupun ia tidak secara khusus menulis tentang *maqashid*, memapankan dasar-dasar *maqashid al-syari'ah* dengan membagi kemaslahatan menjadi tiga tingkatan hierarkis, yakni *dharuriyyat, hajiyyat*, dan *tahsiniyyat*. Kajian al-Juwayni ini mendorong munculnya pemikir kemudian yang berpikir lebih sistematis, misalnya al-Ghazali, Ibn Rusyd, Abu Bakar ibn 'Arabi, Fakhr ad-Din al-Razi, Ibn Taymiyyah, dan sebagainya.

Al-Ghazali, melalui kitab *al-Musytasyfa fi ilm al-Ushul*, dianggap sebagai pengkaji *maqashid al-syari'ah* yang cukup luar biasa terutama karena ia menjabarkan aspek *dharuriyyat* menjadi *al-dharuriyyat al-khams*, yang tanpanya *mashlahah* dinyatakan tidak ada. Dialah yang pertama menjelaskan secara memadai urutan *hifdz al-Din, hifdz al-nafs, hifdz al-'aql, hifdz al-nasl*, dan *hifdz al-mal* sebagai hal-hal yang harus dilindungi dalam islam. Kemudian, al-'Amidi dalam Kitab *al-Ihkam fi Ushulu al-Ahkam* menguji susunan *al-dharuriyyat al-khams,* dan mengubah susunannya dengan menempatkan posisi "hifdz nasl (menjaga keturunan)" di atas "hifdz al-'al (menjaga akal)". Lalu Al- 'Izz bin 'Abd as-Salam dalam kitab *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam* menyatakan kaidah "setiap perbuatan yang berhenti dari upaya mewujudkan tujuannya adalah batil" (*kullu tasharruf taqa'ada 'an tashhil maqashidihi fa huwa bathil*),[9] inilah yang menjadi landasan konseptual kajian *maqashid al-syari'ah*.

Barulah setelah itu muncul al-Syatibi (w. 790 H/1388M) dalam kitabnya *al-I'tisham* dan *al-Muwafaqat fi Ushulu al-Syari'ah.* Al-Syatibi membahas *maqashid al-syari'ah* secara komperehensif, sehingga ia dikaitkan dengan teori ini. Al-Syatibi menyatakan bahwa derajat ijti-

---

[9] Al 'Izz bin Abdiul Al-Salam, *Qawaid al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*, Vol. 2, Al-Kulliyat al-Azhariyah, Beirut, 1986, hal. 143

had hanya bisa diperoleh oleh orang-orang yang memiliki dua karakter. *Pertama*, orang yang memahami *maqashid al-syari'ah* secara sempurna, dan *kedua*, melaksanakan proses *istinbath* hukum islam dengan mendasarkan pada pemahamannya atas *maqashid al-syari'ah* itu sendiri, yakni kemaslahatan.[10]

Standar kamaslahatan itu terwujud dengan terealisasinya tiga kebutuhan pokok; *primer* **(***daruriyyah, necessity*), *skunder* (*hajiyah, need*), dan *tersier* (*tahsiniyyah, luxuries*). *Darûriyât* artinya harus ada demi kemaslahatan hamba Allah. Jika kemaslahatan yang bersifat dzarûriyah itu tidak terpelihara, maka kedamaian dunia dan akhirat tidak akan terwujud. . Kebutuhan primer *(adh-dharuriyyah)* terwujud jika ada jaminan terhadap kelanggengan lima hal pokok (*mabadi' al-khoms, ushul-khoms*, *adh-dharuriyyat al-khoms***),** yakni *hifdzu al-diin* (menjaga agama), *hifdzu al-nafs* (menjaga jiwa), *hifdzu al-maal* (menjaga harta), *hifdzu al-aql* (menjaga akal), *hifdzu al-nasl* (menjaga keturunan) dan *hifdzu al-syarf* (menjaga kehormatan). Menurut as-Syatibi, masing-masing tingkatan melayani dan melindungi level di bawahnya dan begitu seterusnya sehingga pada setiap tingkatan memiliki hubungan yang erat. Terpenuhinya kelima kebutuhan ini adalah *maqasid al-syri'ah* yang sesungguhnya. Al-Syatibi menuliskan bahwa yang menentukan *maslahah* adalah *shari'* (Allah sebagai sang pembuat hukum), sang pembuat hukum. Sementara maksud dari *Hâjiyât* adalah kebutuhan untuk menghilangkan kesempitan, seperti *rukhsah* (keringanan) untuk tidak berpuasa bagi orang sakit. *Tahsînât* berarti keburuhan untuk kebaikan kehidupan dan menghindarkan keburukan, seperti akhlak yang mulia, dan menutup aurat.

Pemikiran maqashid syar'iah ini mendapatkan pengembangan dari banyak pemikir Islam, di antaranya oleh pemikir Muslim Kontemporer Jasser Auda (lihat Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philo-*

[10] Al-Syatibi, *al-muwafaqat*, hal. 784

sophy of Islamic Law: A Systems Approach, (digital book), London: the International Institut of Islamic Thougth, 2007). Ia mengemukakan kritik bahwa *maqashid al*-syariah klasik bersifat individual yakni *protection* (perlindungan) dan *perservation* (*pelestarian*). Jika bersifat individual, maka standard nilai hukum ini tak bisa dilibatkan dengan persoalan kontemporer. Dalam hal, sifat individual maqashid yang hanya melindungan dan melestarikan tidak bisa digunakan untuk mengevaluasi kebijakan public. Untuk itu Jasser Auda mendorong *maqashid* lebih bersifat universal, kemasyarakatan dan kemanusiaan (hak asasi manusia dan kebebasan).

Jasser Auda pemikir Syaria'ah kontemporer mengajukan pembagian ruang lingkup maqashid:

a) *Genaral maqashid* yaitu *maqashid* yang ditujukan pada keseluruhan hukum Islam termasuk di dalamnya *dzaruriyat* dan *hajiyyat* (ditambah keadilan dan fasilitasi sebagai tujuan baru);
b) *Partial maqashid* yaitu maqashid yang ditujukan pada keputusan tertentu, seperti tujuan untuk menemukan kebenaran dalam mencari sejumlah saksi dalam kasus pengadilan tertentu, tujuan untuk mengurangi kesulitan dalam membiarkan orang yang sakit untuk berbuka puasa, dan tujuan untuk memberi makan orang miskin dalam hal melarang orang-orang Muslim untuk menyimpan daging selama hari-hari raya Idul Adha.
c) *Spesific maqashid* yaitu maqashid yang ditujukan pada bagian tertentu dari hukum Islam, misalnya kesejahteraan anak dalam keluarga, pencegahan kriminal dalam hukum pidana, pencegahan monopoli dalam hukum transaksi keuangan.

Setelah itu, Jasser Auda melakukan reorientasi maqashid al-syari'ah klasik menuju maqashid al-syari'ah kontemporer. Apa yang semula bersifat "*protection*" (perlindungan) dan "*preservation*" (pele-

starian) menuju maqashid al-syari'ah yang bersifat "*development*" (pengembangan) dan "*right*" (kebebasan). Perubahan orientasi ini dapat digambarkan pada bagan berikut:

Gambar . Reorientasi Maqashid Klasik menuju Maqashid Kontemporer

Dari gambar di atas dapat dilihat pengembangan maqashid klasik yang dilakukan oleh Jasser Auda menuju maqashid kontemporer. Jika maqashid klasik lebih bersifat usaha pencegahan, maka maqashid kontemporer Jasser Auda lebih bersifat pengembangan dan pemberian perlindungan terhadap hak asasi manusia. Kemudian jika maqashid klasik lebih bersifat individual maka maqashid kontemporer ini lebih mengedepankan aspek sosial kemasyarakatan.

Nah, maqashid yang lebih meluas ini memungkinkan untuk dijadikan inti nilai dari kebijakan public/pendidikan yang islami/syar'i. Kebijakan public harus menjadi bagian dari penilaian Hukum Islam.

Karena, seperti dikemukakan Jasser Auda, hukum Islam merupakan kemudi yang menjadi penggerak masyarakat yang adil, berdaya cipta, berkembang, manusiawi, spiritual, bersih, kohesif, ramah, dan sangat demokratis. Dengan demikian, penyertaan prinsip hukum Islam dalam kebijakan public akan mengemudikan kebijakan public ke arah kemaslahatan. Dari sini dapat dibuat sejumlah prinsip dasar penilaian mengenai islami atau tidak Islam suatu kebijakan public/pendidikan.

> Tujuan dari kebijakan public adalah *protection*" (perlindungan), "*preservation*" (pelestarian), "*development*" (pengembangan) dan "*right*" (kebebasan) lima aspek kebutuhan manusia: keyakinan, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

Kebijakan pendidikan juga harus memuat keempat aktivitas utama (yang memuat adalah *protection*", "*preservation*", "*development*" dan "*right*") terhadap lima kebutuhan siswa. Ta'lim yang Islami adalah ta'lim yang pertama-tama memberikan perlindungan dan pelestarian lima menjadi kebutuhan dasar manusia. Kemudian, setelah itu ta'lim Islami mendorong pengembangan dan kebebasan peserta didik dalam memenuhi lima kebutuhan dasarnya.

Kebijakan pendidikan/public yang berbasis *maqâshid al-syarî'ah* memiliki agenda sebagai berikut: *Pertama*, memelihara kehidupan (*hifzh al-nafs*), yang berarti menjaga kelestarian umat dari ancaman yang datang baik dari dalam ataupun luar negeri. *Kedua*, menjaga akal (*hifzh al-'aql*), berarti menggalakkan rasioanalitas, pendidikan, dan memerangi kebodohan. *Ketiga*, menjaga agama (*hifzh al-dîn*): memberi kebebasan beragama kepada pemeluk agama untuk meyakini dan melaksanan ajaran agamanya. *Keempat*, menjaga kehormatan (*hifzh al-'irdl*),: menjaga harga diri umat dan negara baik dari penjajahan maupun tekanan pihak luar. *Kelima*, menjaga harta (*hifzh al-mâl*), melindungi sumber daya alam negara dan memanfaatkannya demi kepentingan rakyat.

Ada pertimbangan lain yang mendorong penggunaan *maqâ-*

shid al-syarî'ah sebagai standard nilai kebijakan publik, yakni (1) ummat Islam harus melaksanakan semua perintah dan larangan Allah, (2) pelaksanaan perintah dan larangan berarti realisasi maksud penciptaan syariat, (3) sementara maksud penciptaan syariat (*maqashid syari'ah*) sedemikian luasnya karena mencakup seluruh aspek kehidupan. Keluasan cakupan *maqashid syari'ah* ini tak bisa dilakukan tanpa peran Negara. Karena itu seluruh kebijakan public harus dinilai berdasarkan pemenuhan *maqashid syari'yah* dengan perluasan makna *hifdz.* Jika semula makna *hifdz* hanya penjagaan dan pelestarian, diluaskan menjadi pengembangan dan kebebasan.

KESIMPULAN

Bagian ini memberikan perspektif Islam untuk menjadi standard penilaian Kebijakan Publik dan kebijakan pendidikan. Ada dua perspektif yang diajukan, yakni paradigm pendidikan Islam dan maqashid syariah.

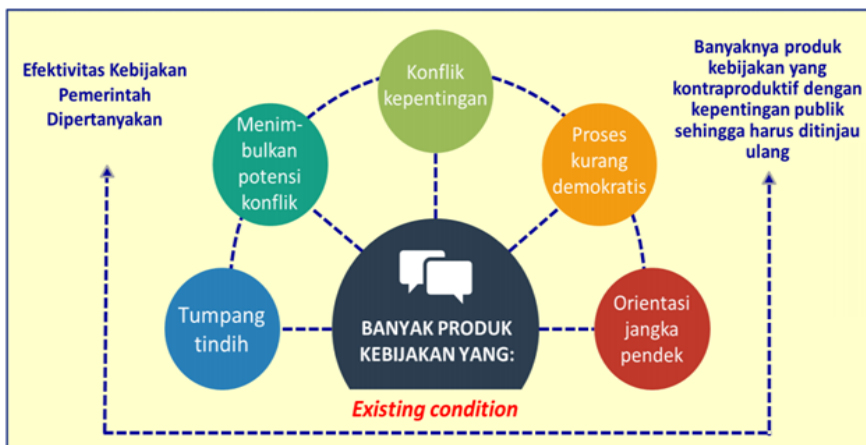
Perspektif pertama memberikan cara pandang terhadap ideology atau orientasi pendidikan Islam antara salafi dan progresif dalam memberikan pengajaran (ta'lim). Tarbiyah dan ta'dib dilakukan oleh kelompok salafi dan progresif, namun dengan pendekatan non-kritis dan kritis terhadap pemahaman ajaran Islam. Perspektif ini dianggap penting untuk menggenapi bab sebelumnya yang mengemukakan paradigm pendidikan Barat yang terdiri dari konservatif, liberal, kritis, dan post-modern. Perspektif ta'lim kritis dan non-kritis pada bagian ini membuat kita dapat menemukan model konservatif, libeal, kritis, dan post-modern dalam pendidikan Islam.

Perspektif kedua adalah maqashid syariah sebagai standard nilai suatu kebijakan public. Indonesia bukan Negara Islam, namun mayoritas penduduknya adalah Muslim. Sementara itu, ummat Islam memiliki kewajiban menjalankan syariat Islam atau menegakkan *maqashid syar'iyah* dalam kehidupan. Penegakan *maqashid syar'iyah* hanya

bisa dilakukan oleh Negara, karena itu setiap kebijakan public harus memiliki spirit pemenuhan *maqashid syar'iyah.* Pemenuhan *maqashid syar'iyah* lebih lentur daripada penegakan syariat Islam, apalagi dengan pemaknaan hifdz sebagai pengembangan dan kebebasan yang diusulkan Jasser Auda.

Kedua gagasan ini belum selesai dan sempurna sebagai suatu teori. Di buku selanjutnya, kedua perspektif ini akan menjadi focus utama.

10

ANDA ADALAH ANALIS KEBIJAKAN PUBLIK

Sumber: Ikhtisar-Bedah-Buku-Analisis-Kebijakan-Publik-Neo-Institusionalisme.pdf (LAN 2019)

Mari kita amati gambar ini.

Inilah yang menjadi tugas seorang analis kebijakan pendidikan. Dunia pendidikan memiliki 'banyak produk yang tumpang tindih, menimbulkan potensi konflik, memiliki konflik kepentingan, proses kurang demokratis, dan orientasi jangka panjang. Tak hanya itu, kebijakan pendidikan bisa jadi mengandung masuknya paradigm pendidikan yang berbeda dengan paradigm pendidikan yang tengah berlaku. Untuk itu kita: 1) efektivitas kebijakan dipertanyakan, 2) kebijakan yang kontraproduktif perlu ditinjau ulang.

Anda sekarang sudah dapat membaca satu kebijakan public pendidikan karena Anda sudah memahami apa itu kebijakan public, kerangka, proses perumusan, dan yang paling pentinga dalah mo-

del/paradigmanya. Karena model akan mengarahkan Anda pada bagaimana cara memandang suatu kebijakan.

Pada penelitian yang dibutuhkan utama adalah kerangka pikir (framework). Kerangka pikir sederhananya berarti berisi rancangan "bagaimana Anda memikirkan" proses penelitian itu. Karena itu pada kerangka pikir terdiri dari serangkaian elemen yang saling terkait satu sama lain yang dirancang untuk dapat menemukan jawaban masalah penelitian. Desain ini dibuat dengan tujuan agar penelitian atas suatu permasalahan dapat lebih sistematis.

Bila kerangka pikir hanya menggabungkan beberapa elemen yang dianggap saling terkait, maka model lebih hati-hati dalam menentukan keterkaitan elemen-elemen itu. Maka model dapat digunakan untuk mengganti kerangka pikir. Karena model lebih spesifik dan akurat dibandingkan dengan kerangka pikir, kadangkala tetap dibutuhkan kerangka pikir berdasarkan model itu (berupa model yang direngg-ngkan).

Pada proses penelitian, kerangka pikir ini menjadi sumber dari perumusan model. Model memang terambil dari sebagian keterkaitan antar-elemen yang ada dalam kerangka pikir. Dalam sebuah model, asumsi yang digunakan untuk menentukan hubungan antar elemen atau variable lebih ketat dan tak jarang berbasis pada teori. Untuk menguji sebuah model digunakan metode tertentu, miusalnya jika model yang ada adalah sebab-akibat maka digunakan metode regresi atau process tracing. Yang paling tinggi adalah teori yakni sebuah agregat dari berbagai hasil peneltian yang menguji model, sehingga dapat dikatakan bahwa teori dan model adalah hal sama. Bedanya teori adalah model yang telah teruji melalui berbagai penelitian, sehingga posisi dan kekuatan teori dalam menjelaskan fenomena bersifat valid-universal.

Pada analisis kebijakan public paling tidak ada 3 kerangka pikir,

yakni (1) Kerangka pikir yang focus pada tahapan. Pada kerangka focus ini pengamatan dilakukan mulai dari agenda setting, formulasi, adopsi, implementasi, evaluasi hingga perubahan atau terminasi kebijakan public. (2) Focus pada institusi, di sini Institusi dianggap fundamen dari pengambil keputusan dan proses kebijakan public. Institusi yang dimaksud bisa berada dalam maupun luar pemerintahan.; dan (3) Berbasis teori behaviorisme. Kerangka ini meletakkan perilaku para actor sebagai inti dari analisis kebijakan public. (Fadilah Putra, hal, 100)

Mayer (merujuk pada FAdilah putera) membedakan enam tipologi analis kebijakan public, yakni:

1. Analisis kebijakan bersifat rasional, tempat pegunaan metode kalkulasi, data kueantitatif dan analisis statistic serta ekonometrik sangat dominan. Penggabungan dan pengembangan atas berbagai metode rasional dan positivistic sering disebut pendekatan neo-positivistis. Sifatnya netral
2. Analisis kebijakan public berorientasi klien. Tugas utamanya menyediakan saran kebijakan kepada pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan public. Sifatnya partisan.
3. Analisis kebijakan public argumentative. Orientasinya untuk secara langsung dan terbuka terlibat dalam perdebatan public tentang isu kebijakan tertentu.
4. Analisis kebijakan public interaktif. Menyediakan analis bagi para actor utama dalam proses kebijakan public
5. Analisis kebijakan public partisipatif. Khusus mengadvokasi kelompok masyarakat yang selama ini terpinggirkan dalam proses kebijakan agar lebih dapat didengar
6. Analisis kebijakan public berorientasi proses. Bertugas memastikan proses kebijakan public berjalan dengan benar

Sekali lagi Anda sekarang sudah bisa melakukan analisis public. Apa itu analisa public? Analisis kebijakan public, menurut Judith Gill dan Laura Saunders ((Fadilah Putra hal. 102) merupakan sebuah aktivitas yang bertujuan untuk menata informasi dan menyediakan berbagai pilihan tindakan atau kebijakan kepada pemangku kebijakan. Pada tahapan formulasi, misalnya, analisis kebijakan public berperan penting dalam melakukan perekaan kebijakan yaitu menyedian data yang terususun rapid an mengarahkan pada pelbagai alternative kebijakan serta berbagai konsekuensi atau pilihan-pilihan kebijakan yang disajiakan tersebut

Analisa kebijakan public dibedakan berdasarkan waktu da nisi. Pertama, berdasarkan waktu. Analisis kebijakan public merupakan aktivitas yang bertujuan mendukung para actor dalam membentuk dan memproses kebijakan public. Pada proses pembentukan kebijakan, peran analisis lebih bersifat "ex-ente" sedangkan pada proses kebijakan, analis bersifat "on-going". Di sampng dua bentuk itu, analisis kebijakan juga ada yang bersifat "ex-post" yaitu analisis tentang kebijakan public yang telah selesai diimplementasikan. Kedua, berdasarkan konten ada 3, yakni (1) pendekatan advokasi, pendekatan yang melibatkan analis dalam kancah perdebatan argumentative kebijakan public serta meningkatkan proses partisipatif; (2) pendekatan rasional, yang bertujuan mengajukan sebuah model untuk menyediakan dan memilih berbagai alternative kebijakan public; (3) pendekatan procedural atau proses; yang menekankan pada proses berjalannya kebijakan public sejak saat ia dibuat.

Ada beberapa hal yang harus dihindari seorang analis public. Aidan Vining mengajukan 4 hal yang harus dihindari seorang analis (Fadilah Putra, hal. 109), yakni (1) Tidak terlalu melakukan telaah akademis pada kebijakan; (2) Analis kebijakan tidak menyediakan model, tetapi panduan teknis tentang cara melakukan mitigasi atass masalah implementasi yang mungkin muncul; (3) Analisis tidak menggunakan monodisipliner sebab masalah kebijakan senyatanya

adalah multidimensi; dan (4(Analisis yang hanya melihat masalah dari satu aspek saja ahrus dapat melakukan kombinasi anatra aspek manajerial, politik, dan sosiologis.

Dalam menjalankan tugas analis, ada tiga fungsi yang harus dijala-nkan oleh seorang analis kebijakan: operatir, advokat, dan penda-mping. Sebagai operator dari tujuan kebijakan. Analis Kebijakan Publik harus mampu mengoperasionalisasi tujuan kebijakan yang sangat makro menjadi sebuah tindakan ruul dan teknis di lapangan. Menga-dvokasi isu yang berkembang di lapangan arena kebijakan. Analis kebiakan dituntut unuk sensitive terhadap berbagai isu yang berke-mbang dan dapat berpengaruh terhadap proses kebijakan. Mela-kukan pendampingan terhadap klien. Di sini analis harus mampu menjaga diri agar tak terjebak pada post-truth dan hanya menjadi legitimator dari preferensi klien semata. (Fadilah Putra hal. 103).

Persyaratan yang harus dimiliki untuk menjadi seorang analis kebijakan public yang baik ole Michael Howlett disebut dengan konsep *policy analytical capacity*. Konsep itu menggambarkan kemampuan seseorang dalam menghasilkan sebuah analisis atau penelitian Kebijakan Publik yang hasil analisisnya digunakan oleh policy-maker dalam mengambil keputusan. Penggunaan hasil analisis tersebut bukan hanya dalam tataran formulasi kebijakan, melainkan juga keputusan-keputusan teknis yang harus diambil sepanjang berlangsungnya proses implementasi Kebijakan Publik.. Untuk mencapai kualifikasi itu, ada tujuh kemampuan yang harus dimiliki. (1) Kemampuan dalam melakukan dan memanfaatkan hasil pemetaan lingkungan, analisis tren, dan metode-metode terkait dorecasting. Seorang analis harus dapat membaca keadaan obyektif dan memiliki visi ke depan tentang arah perubahan yang mungkin terjadi; (2) Kemampuan dalam melakukan penelitian berbasis teori, model atau kerangka pikir yang jelas. Tanpa kejelasan posisi teoetis ini, asumsi yang digunakan dalam analisis akan lemah; (3) Kemampuan dalam melakukan atau memanfaatkan hasil-hasil penelitian berbasis stati-

stic, penelitian terapan dan pemoderlan. Analisis tidak hanya memanfaatkan atau menganalisis data mentah, tetapi juga memanfaatkan hasil dari data yang telah diolah atau dianalisis. Karena itu, analis Kebijakan Publik harus familiar dengan metode-metode penelitian tersebut; (4) Kemampuan untuk melaksanakan evaluasi kebijakan, khususnya meliha gap anatra tujuan kebijakan dengan kenyataan perkembangan kebijakan tersebut saat ini. Dalam melaksanakan hal itu tersedia banyak metode; (5) Kemampuan unyuk menyelenggarakan forum konsultasi dan mediasi. Tak dapat dihindari bahwa seorang analis harus mampu mengelola forum konsutasi, baik untuk menggali opini dan informasi dari pihak-pihak terkait maupun melakukan diseminasi atau hasil-hasil analisisnya, seorang analis juga harus memiliki kemampuan dalam hal komunikasi public; (6) Kemampuan unyuk menyusun desain program strategi implementasi serta monitoring dan evaluasi, hal ini diperlukan oleh seorang analis. Dia harus dapat menurunkan rekomendasi kebijakannya pada leve operasional, selain juga seorang analis harus memiliki pemahaman yang utuh tentang operasionalisasi kebijakan saat menyusun rekomendasi8 Kebijakan Publik.; (7) Tambahan dari Guy Peters, perlunya kemampuan di bidang amanjerial karena proses ini melibatkan mobilisasi sumber daya yang cukup besar, baik dana, dan tenaga maupun waktu. (Fadilah Putra, hal. 113)

LAMPIRAN:

Kerangka Penulisan Riset Analisa Kebijakan Pendidikan

PENYUSUNAN LAPORAN ANALISIS PUBLIK

1. Mendefnisikan Masalah Kebijakan
2. Menetapkan Kriteria
3. Merumuskan Alternatif Solusi
4. Menganalisis Dampak Masing-masing Alternatif
5. Membandingkan dampak alternative-alternatif solusi
6. Menawarkan Rekomendasi Kebijakan

Keterangan:

- Masalah yang dimunculkan harus jelas dan spesifik pada bagian awal laporan dengan prinsip BLUF (*bottom line up-front*). Hal yang harus dihindari dalam langkah ini adalah merumuskan masalah dengan berangkat dari preferensi solusi yang ingin ditawarkan
- Penetapan kriteria merupakan hal penting dalam kebijakan publik. Jumlah kritera harus tepat, tidak boleh terlalu banyak tapi harus lebih dari satu. Ada baiknya dibuat matrik kriteria
- Penawan rekomendasi kebijakan harus bersifat operasional. Di dalamnya terdapat langkah-langkah teknis yang harus ditempuh berikut kalkulasi resiko dan manfaat pada setiap langkah yang diambil. Rekomendasi kebijakan dapat disajikan secara grafis, sehingga memudahkan pembaca untuk memahami desain kebijakan yang direkomendasikan.

- Kesimpulan berisi desain kebijakan dapat menjawab masalah kebijakan dan kriteria yang telah dijelaskan pada bagian awak.

Daftar Pemeriksaan Mandiri

1. Apakah laporan dapat dipahami oleh intended audience?
2. Apakah BLUF statement sudah dinyatakan dengan lugas sejak awal?
3. Apakah alasan kegentingan masalah sudah cukup?
4. Kapan, siapa, dan dimana tindakan kebijakan harus dilakukan?
5. Apakah alasan pilihan kebijakan terbaik sudah cukup kuat?
6. Apakah masalah dan kriteria kebijakan terjawab dengan pilihan terbaik tersebut?
7. Apakah representasi kebijakan sudah cukup konkret?
8. Kapan dampak yang diinginkan dari pilihan kebijakan akan dirasakan?
9. Apakah data/bukti dan argument yang digunakan sudah cukup kuat?

   (Fadillah Putra, 2019:125)

DAFTAR PUSTAKA

Abelson D (2004) The business of ideas: the think tank industry in the USA. In: Stone D, Denham A (eds) Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas. Manchester University Press, Manchester, pp 215–231

Adams G (1982) The iron triangle: the politics of defence contracting. Transaction Publishers,Piscataway

Allen, L. (2007). Examining dominant discourses of sexuality in sexuality education research. International Studies in Sociology of Education, 17(1/2), 163–180.

Allison G (1971) Essence of decision: explaining the cuban missile crisis. Little Brown, Boston

Allison G, Halperin M (1972) Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. World Politics 24:40–79

Ammons, David N. Tools for Decision-Making: A Practical Guide for Local Government. Washington, DC: CQ Press, 2002.

Anderson, James E. *Public Policymaking, 7th ed*. Cengage Learning, 2011.

Angelides, S. (2008). The continuing homosexual offensive: sex education, gay rights and homosexual recruitment. In S. Robinson (Ed.), Homophobia: An Australian history(pp. 172– 192). Sydney: The Federation Press.

Apple, M. W. (1990). Ideology and the curriculum. New York: Routledge.

Apple, M. W. (1993). Official knowledge. New York: Routledge.

Apple, M. W. (1998). Knowledge, pedagogy, and the conservative alliance. Studies in the Education research: Who needs it?(pp. 47–70). Teneriffe: Post Pressed.

Apple, M. W. (1998). Knowledge, pedagogy, and the conservative alliance. Studies in the Australian Government. (1989). National Aboriginal and Torres Strait Islander Education Policy (AEP). Retrieved from http://www.dest.gov.au/archive/schools/indigeno

Axelrod R (1984) The evolution of cooperation. Basic Books, New York

Bachrach P, Baratz MS (1962) Two faces of power. Am Polit Sci Rev 56(4):947–952

Ball, S. (1993). What is policy? Texts, trajectories and tool boxes. Discourse, 13(2), 10–17.

Ball, S., & Exley, S. (2010). Making policy with 'good ideas': Policy networks and the 'intellectuals' of New Labour. Journal of Education Policy, 25(2), 151–169.

Ball, S., Maguire, M., & Macrae, S. (2000). Choices, transitions and pathways: New youth, new economies in the global city. London: Falmer Press.

Bardach, Eugene. A Practical Guide for Policy Analysis, 3rd ed. Washington, DC: CQ Press, 2008.

Barton, L. (1997). Inclusive education: Romantic, subversive or realistic? International Journal of Inclusive Education, 1(3), 231–242.

Bauman, Z. (2005). Work, consumerism and the new poor. Buckingham: Open University Press.

Baumgartner FR, Jones BD (1993) Agendas and instability in American

politics. The University of Chicago Press, Chicago

Beams, N. (2004, 12 July 2004). What's at Stake in Australia's "History Wars": Competing Political Agendas. World Socialist Web Site from http://www.wsws.org/articles/2004/ jul2004/hiw1-j12.shtml

Beck, U. (1992). The risk society. London: Sage.

Beckmann, A., Cooper, C., & Hill, D. (2009). Neoliberalization and managerialization of 'education' in England and Wales—a case for reconstructing education. Journal for Critical Education Policy Studies, 7(2), 311–345.

Bee Bee S. (2001, 2–6 December 2001). A critical discourse analysis of the mission statement of education in Singapore—SNG01002. Paper presented at the AARE 2001 Conference. Singapore: Nanyang Technological University.

Bell, L., & Stevenson, H. (2006). Education policy: Process, themes and impact. London and New York: Routledge.

Bell, L., & Stevenson, H. (2006). Education policy: Process, themes and impact. London: Routledge.

Bell, R. Q. (1979). Parent, child, and reciprocal influences. American Psychologist, 34(10), 821–826.

Bennett, J. (1971). Locke, Berkeley, Hume: Central themes. Oxford: Oxford University Press.

Bingham, Richard D., and Claire L. Felbinger. Evaluation in Practice, 2nd ed. Washington, DC: CQ Press, 2002.

Blackmore, J. (2006). Deconstructing diversity discourses in the field of educational management and leadership. Educational Management Administration Leadership, 34(2), 181–199.

Blair, A., & Monk, D. (2009). Sex education and the law in England and Wales: The importance of legal narratives. In L. D. H. Sauerteig & R. Davidson (Eds.), Shaping sexual knowledge: A cultural history of sex education in twentieth century Europe(pp. 37–54). London and New York: Routledge.

Blakemore, K. (2003). Social policy: An introduction. Buckingham: Open University Press.

Blom-Hansen J (1997) A new institutional perspective on policy networks. Public Adm 75:669–693

Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (1992). Reforming education and changing schools. London: Routledge.

Brewer G, deLeon P (1983) The foundations of policy analysis. Dorsey, Homewood

Britzman, D. (1995). Is there a queer pedagogy? Or, stop reading straight. Educational Theory, 45(2), 151–165.

Bryson JM (2004) What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. Public Manag Rev 6(1):21–54

Bryson, M., & De Castell, S. (1993). Queer pedagogy: Praxis makes im/perfect. Journal of Education, 18(3), 285–305.

Buchanan, J. (1978). From private preferences to public philosophy: the development of public choice. In J. Buchanan (Ed.), The economics of politics(pp. 1–20). London: Institute of Economic Affairs.

Burchell, G. (1993). Liberal government and techniques of the self. Economy and Society, 22(3), 267–282.

Callewaert, S. (2006). Bourdieu, Critic of Foucault: The Case of

Empirical Social Science against Double-Game-Philosophy. Theory, Culture & Society, 23(6), 73–98.

Caplan N (1979) The two communities theory and knowledge utilization. Am Behavorial Sci 22(3):459–471

Caputo, J., & Yount, M. (2006). Foucault and the critique of institutions. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Caputo, J., and Yount, M. (2006). Foucault and the critique of institutions. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Carlson, D. L. (1992). Identity conflict and change. In J. T. Sears (Ed.), Sexuality and the curriculum: The politics and practices of sexuality education(pp. 34–58). New York: Teachers College Press.

Carlson, D. L. (2005). Poststructuralism. In J. T. Sears (Ed.), Youth, education, and sexualities: An international encyclopedia(pp. 635–638). London: Greenwood Press.

Chubb, J., & Moe, T. (1990). Politics, markets and America' s schools. Washington: Brookings Institute.

Ciglar, Allan J., and Burdett A. Louis. Interest Group Politics,8th ed. Washington, DC: CQ Press,

Cloud, J. (2005, Oct 2). The battle over gay teens. Time Magazine, 42–55.

Cobb RW, Elder CD (1983) Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. John Hopkins University Press, Baltimore

Cochran, Clarke E., et al. *American Public Policy: An Introduction, 10th ed*. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage Learning, 2011.

Codd, J. (1988). The construction and deconstruction of educational

policy documents. Journal of Education Policy, 3(3), 235–247.

Cohen M, March J, Olsen J (1972) A garbage can model of organizational choice. Adm Sci Q 17(1):1–25

Compton, A. Y. (1989). Multicultural perspectives on sex education. Sexual and Relationship Therapy, 4(1), 75–85.

Crozier M, Friedberg E (1980) Actors and systems: the politics of collective action. University of Chicago Press, Chicago

D'Augelli, A. R. (1998). Developmental implications of victimization of lesbian, gay, and bisexual youths. In G. M. Harek (Ed.), Stigma and sexual orientation: Understanding prejudice against lesbians, gay men, and bisexuals(pp. 187–210). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Dahl R (1994) A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. Polit Sci Q 109(1):23–34

Dahl, Robert A., and Bruce Stinebrickner. Modern Political Analysis, 6th ed. New York: Longman, 2003.

Dale, R. (1989). The state and education policy. Milton Keynes and Philadelphia: Open University Press.

Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek, and Frances E. Lee. Congress and Its Members,12th

de Bruijn H, Porter A (2004) The education of a technology policy analyst to process management. Technol Anal Strateg Manag 16(2):261–274

Deacon, R., Osman, R., & Buchler, M. (2010). Education policy studies in South Africa, 1995– 2006. Journal of Education Policy, 25(1), 95–110.

deLeon P (1994) Democracy and the policy sciences: aspirations and operations. Policy Stud J 22:200–212

Dery D (1984) Problem definition in policy analysis. University Press of Kansas, Kansas

Dogan, M. (2001). Paradigms in the social sciences. In N. J. Smelser & P. B. Baites (Eds.), International encyclopedia of the social and behavioral sciences(Vol. 16). New York: Elsevier Science.

Downs, Anthony. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row, 1957.

Dror Y (1967) Policy analysts: a new professional role in government. Public Adm Rev,

Dryzek J (1990) Discursive democracy: politics, policy and political science. Cambridge University Press, Cambridge

DuGay, P. (1996). Consumption and identity at work. London: Sage.

Duggan, L. (1992). Making it perfectly queer. Socialist Review, 22(1), 11–13.

Dunn W (1980) The two communities metaphor and models of knowledge use, vol 3(3). Creation Diffusion and Utilization, Knowledge, pp 293–326

Dunn W (1994) Public policy analysis: an introduction, 2nd edn. Prentice-Hall, Englewood Cliffs

Dunn, William N. *Public Policy Analysis, 4th ed.* New York: Pearson Education, 2008.

Dye, Thomas R. Top Down Policymaking. Washington, DC: CQ Press, 2000.

Earls, R. F., Fraser, J., & Sumpter, B. (1992). Sexuality education—In whose interests? In J. T. Sears (Ed.), Sexuality and the curriculum: The politics and practices of sexuality education (pp. 300–324). New York: Teachers College Press.

Edward Elgar Publishing, Cheltenham Patton CV, Sawicki DS (1986) Basic methods of policy analysis and planning. Prentice Hall, Englewood Cliffs

Elia, J. P. (2005). Sexuality education. In J. T. Sears (Ed.), Youth, education, sexualities: An international encyclopedia(pp. 785–789). London: Greenwood Press.

Ellis R (1998) Just results—ethical foundations for policy analysis. Georgetown University Press, Washington

Enserink B (1993) Influencing military technological innovation: Socio-technical networks and the development of the strategic bomber. PhD thesis, University of Twente, Enschede 36 B. Enserink et al.

Enserink B, Monnikhof R (2003) Impact assessment and public participation: facilitating codesign by information management—an example from the Netherlands. J Environ Plann Manage 46(3):315–344

Etzioni A (1967) Mixed scanning: a ''third'' approach to decisionmaking. Public Adm Rev 27(5):385–392

Fairclough, N. (1989). Language and power. London: Longman.

Fairclough, N. (1992). Discourse and social change. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, N. (1993). Critical Discourse Analysis and the marketization of public discourse: The universities. Discourse and Society, 4(2), 133–168.

Fairclough, N. (1995). Critical Discourse Analysis: The critical study of language. London: Longman.

Fairclough, N. (1998). Political discourse in the media: An analytical framework. Oxford: Blackwell Publisher Inc.

Feltey, K. M., Ainslie, J. J., & Geib, A. (1991). Sexual coercion attitudes among high school students: The influence of gender and rape education. Youth & Society, 23(2), 229–250.

Fischer F (1989) The rationality project: policy analysis and the postpositivist challenge. Policy Stud J 7(4):941–951

Fischer F, Forrester F (eds) (1993) The argumentative turn in policy analysis and planning. Duke University Press, Durham

Fischer F, Miller G, Sidney M (eds) (2007) Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. CRC Press, Boca Raton

Fleming, T. (1991). Canadian school policy in liberal and post-liberal eras: Historical perspectives on the changing social context of schooling, 1846–1990. Journal of Education Policy, 6(2), 183–199.

Flyvbjerg B, Bruzelius N, Rothengatter W (2003) Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge University Press, Cambridge

Fonow, M. M., & Marty, D. (1992). Teaching college students about sexuality from feminist perspectives. In J. T. Sears (Ed.), Sexuality and the curriculum: The politics and practices of sexuality education(pp. 157–170). New York: Teachers College.

Foucault, M. (1969a). The archeology of knowledge and the discourse on language. New York: Pantheon Books.

Foucault, M. (1969b). What is an author? In D. F. Bouchard (Ed.), Language, counter-memory, practice: Selected essays and

interviews(pp. 113–138). New York: Cornell University Press.

Foucault, M. (1970). The order of things. New York: Pantheon.

Foucault, M. (1972). The archaeology of knowledge. New York: Pantheon.

Foucault, M. (1976). The history of sexuality: Volume one, the will to knowledge. Harmondsworth: Penguin Books.

Foucault, M. (1979). Discipline and punish: The birth of the prison. Harmondsworth: Penguin Books.

Foucault, M. (1980). Power/knowledge. New York: Pantheon.

Francis, B. (2006). Heroes or zeroes? The discursive positioning of 'underachieving boys' in English neo-liberal education policy'. Journal of Education Policy, 21(2), 187–200.

Frank, M. (1989). What is neostructuralism?(Vol. 45). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Fraser, N. (1993). Clintonism, welfare and the antisocial wage: The emergence of a neo-liberal political imagery. Rethinking Marxism, 6, 9–23.

Freakley, M., & Burgh, G. (2002). Engaging with ethics: Ethical inquiry for teachers. Katoomba: Social Science Press.

Fulcher, J. (1989). Disabling policies: A comparative approach to education policy and disability. Philadelphia: Falmer Press.

Gage R, Mandell M (eds) (1990) Strategies for managing intergovernmental policies and networks. Praeger, New York

Gee, J. (1990). Social linguistics and literacies: Ideology in discourse. New York: Falmer.

Gee, J. (1999). An introduction to discourse analysis: Theory and method. London: Routledge.

Giddens, A. (1998). The third way: The renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press.

Gilbert, R. (1992). Text and context in qualitative educational research: Discourse analysis and the problem of conceptual explanation. Linguistics and Education, 4(1), 37–58.

Gilbert, R. (2004). Studying society and environment, a guide for teachers (3rd ed.). Victoria: Thomson Social Science Press.

Gilbert, R., & Hoepper, B. (2004). The place of values. In R. Gilbert (Ed.), Studying society and environment: A guide for teachers(3rd ed., pp. 93–111). Southbank: Thomson/Social Science Press.

Gill, J. (2008). Social inclusion for South Australian schooling? Trying to reconcile the promise and the practice. Journal of Education Policy, 23(5), 453–467.

Gillborn, D. (2005). Education policy as an act of white supremacy: Whiteness, critical race theory and education reform. Journal of Education Policy, 20(4), 485–505.

Giroux, H. (1993). Border crossings: Cultural works and the politics of education. New York: Routledge.

Giroux, H. (1993). Border crossings: Cultural works and the politics of education. New York: Routledge.

GLSEN. (2004). State of the states: A policy analysis of lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) safer schools issues. New York: Gay Lesbian and Straight Education Network.

Goodin RE (ed) (1996) The theory of institutional design. University of

Cambridge, Cambridge

Gordon, L., & Whitty, G. (1997). Giving the 'hidden hand' a helping hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. Comparative Education, 33(3), 453–467.

Gormley, William T., and Steven T. Bala. Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance,2nd ed. Washington, DC: CQ Press, 2007.

Graber, Doris A. Mass Media and American Politics,8th ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

Grant, C. A., & Lei, J. L. (2001). Global construction of multicultural education: Theories and realities. Mahwah, NJ: Erlbaum.

Grant, C. A., & Sleeter, C. E. (2002). Making choices for multicultural education: Five approaches to race, class, and gender. New York: Wiley.

Greslé-Favier, C. (2010). The legacy of abstinence-only discourses and the place of pleasure in US discourses on teenage sexuality. Sex Education, 10(4), 413–422.

Gusrang, J. L., & Cheng, S. (2010). Government influence and community involvement on abstinence-only programs in 1999 and 2003. American Journal of Sexuality Education, 5(3), 240–267.

Haffner, D. W. (1992). Sexuality education in policy and practice. In J. T. Sears (Ed.), Sexuality and the curriculum: The politics and practices of sexuality education (pp. vii–viii). New York: Teachers College Press.

Hajer M (1995) The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process. Clarendon, Oxford

Hall P (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case

of economic policymaking in Britain. Comp Politics 25(3):275–296

Ham, C., & Hill, M. (1984). The policy process in the modern capitalist state. Sussex: Wheatsheaf Books.

Harman, G. (1984). Conceptual and theoretical issues. In J. R. Hough (Ed.), Educational policy: An international survey(pp. 13–29). London: Croom Helm.

Heclo (1978) Issue networks and the executive establishment. In: King A (ed) The new American political system. American Enterprise Institute, Washington, pp 87–124

Heineman, Robert A., et al. The World of the Policy Analyst, 3rd ed. Washington, DC: CQ Press, 2001.

Hekman, S. (1999). Identity crises: Identity, identity politics, and beyond. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 2(1), 3–26.

Hetherington, Mark T., and William O. Keefe.

Higgs, J. (2010). Hermeneutics as meta-strategy. In J. Higgs, N. Cherry, R. Macklin, & R. Ajjawi (Eds.), Researching practice(pp. 309–322). Rotterdam: Sense.

Hill M (2009) The public policy process, 5th edn. Pearson Longman, Harlow

Hill M (ed) (1997) The policy process: a reader, 3rd edn. Prentice Hall, Harlow

Hillier F, Lieberman G (2005) Introduction to operations research, 8th edn. McGraw-Hill, Boston Hogwood B, Gunn L (1984) Policy analysis for the real world. Oxford University Press, Oxford

Hillier, L., Jones, T., Monagle, M., Overton, N., Gahan, L., Blackman, J.,

et al. (2010). Writing themselves in 3: The third national study on the sexual health and wellbeing of same-sex attracted and gender questioning young people. Melbourne: Australian Research Centre in Sex, Health and Society.

Hodgson, A., & Spours, K. (2006). An analytical framework for policy engagement: The contested case of 14–19 reform in England. Journal of Education Policy, 21(6), 679–696.

Hoepper, B., Henderson, D., Hennessey, J., Hutton, D., & Mitchell, S. (1996). Inquiry 2: A source-based approach to modern history. Milton: John Wiley & Sons Australia Ltd.

Holmes, K., & Crossley, M. (2004). Whose knowledge, whose values? The contribution of local knowledge to education policy processes: a case study of research development initiatives in the small state of Saint Lucia. Compare, 34(2), 197–214.

Hoppe R (1999) Policy analysis, science, and politics: from ‘speaking truth to power’ to ‘making sense together’. Sci Public Policy 26(3):201–210

House of Commons. (2005). The schools white paper: Higher standards, better schools for all.

House P, Shull R (1991) The practice of policy analysis; forty years of art and technology. Compass, Washington

Howlett M, Ramesh M, Perl A (2009) Studying public policy: policy cycles and policy subsystems, 3rd edn. OUP Canada

Hudson V (2006) Foreign policy analysis: classic and contemporary theory. Rowman and Littlefield Publishers, Lanham

Hunt, R., & Jensen, J. (2009). The school report: The experiences of young gay people in Britain’s schools. London: Stonewall.

Huxham C (2000) The challenge of collaborative government. Public Manag Rev 2:337–357

J. Maw (Eds.), Failing boys?(pp. 37–55). Buckingham: Open University Press.

Jasanoff S (1990) The fifth branch. Science advisors as policymakers. Harvard, Cambridge

Jenkins-Smith H (1990) Democratic politics and policy analysis. Brooks/Cole, Pacific Grove

Jennings, R. (1977). Education and politics: Policy making in local education authorities. London: Batsford.

Jones, C. (1994). Reassessing Foucault. New York: Routledge.

Jones, T. (2007). Framing the framework. In R. Brown, G. Finger, & C. Rushton (Eds.),

Jones, T. (2007). Framing the framework. In R. Brown, G. Finger, & C. Rushton (Eds.), Education research: Who needs it?(pp. 47–70). Teneriffe: Post Pressed.

Jones, T. (2009). Framing the framework: Discourses in Australia's national values education policy. Educational Research for Policy and Practice, 8(1), 35–57.

Jordan G (1990) Policy community realism versus new institutional ambiguity. Polit Stud 38:470–484

Kemmis, S., Cole, P., & Suggett, D. (1983). Orientations to curriculum and transition: Towards the socially critical school. Melbourne: Victorian Institute of Secondary Education.

Kenis P, Schneider V (1991) Policy networks and policy analysis. Scrutinizing a new analytical toolbox. In: Marin B, Mayntz R (eds)

Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations. Westview Press, Boulder, pp 25–59

Kenway, J. (1990). Gender and education policy: A call for new directions. Victoria: Deakin.

Kenyon, T. (2007). Conservative education policy: Its ideological contradictions. Government and Opposition, 30(2), 198–220.

Kerwin, Cornelius, M. Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy, 4th ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

Kickert W, Klijn EH, Koppenjan J (eds) (1997) Managing complex networks—strategies for the public sector. Sage, London

Kingdon JW (1995) Agendas, alternatives, and public policy, 2nd edn. Longman, New York

Kingdon, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies.Boston: Little, Brown, 1984.

Klijn EH, Koppenjan JFM (2006) Institutional design: changing features of networks. In: Public management review, vol 8, nr 1, 2006, pp 141–161

Kogan, M. (1975). Educational policy-making: A study on interest groups and parliament.

Koppenjan J, Klijn EH (2004) Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decisionmaking. Routledge, London 2 A Policy Sciences View on Policy Analysis 37

Koppenjan JFM (2007) Consensus and conflict in policy networks: too much or too little. In: Soerenson E, Torfing J (eds) Theories of democratic network governance. Palgrave Macmillan, Hampshire, pp 133–152

Kraft, Michael E., and Scott R. Furlong. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives,3rd* ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

Kuehn, L., Brouillette, V., Bouvier, R., Karlenzig, B., Karp, S., Hatcher, R., et al. (2006).

Kuhn TS (1970) The structure of scientific revolutions, 2nd edn. University of Chicago Press, Cambridge

Kuhn, T. S. (1996). The structure of scientific revolutions(3rd ed.). Chicago and London: University of Chicago Press.

Kumashiro, K. (2002). Troubling education: Queer activism and anti-oppressive pedagogy. New York: Routledge Falmer.

Ladson-Billings, G. (1998). Just what is critical race theory and what's it doing in a nice field like education? International Journal of Qualitative Studies in Education, 11(1), 7–24.

Latour B (1987) Science in action: how to follow scientists and engineers through society. Harvard University Press, Cambridge

Leitch, V., Cain, W., Finke, L., Johnson, B., McGowan, J., & Williams, J. (2001). The Norton anthology of theory and criticism. New York: Norton.

Leitch, V., Cain, W., Finke, L., Johnson, B., McGowan, J., & Williams, J. (2001). The Norton anthology of theory and criticism. New York: Norton.

Levine, L. (1996). The opening of the American mind. Boston: Beacon.

Levinson, B. A. U., Sutton, M., & Winstead, T. (2009). Education Policy as a Practice of Power : Theoretical Tools, Ethnographic Methods. Democratic Options. Educational Policy, 23(6), 767–795.

Lindblom C (1959) The science of muddling through. Public Admin

Rev 19(1):79–88

Lindblom CE (1965) The intelligence of democracy. Free Press, New York

Lindblom, Charles E., and Edward J. Woodhouse. The Policy-Making Process, 3rd ed. New York:

Lingard, R. (1993). The changing state of policy production in education: Some Australian reflections on the state of policy sociology. International Studies in the Sociology of Education, 3(1), 25–47.

Lipkin, A. (1994). The case for a gay and lesbian curriculum. High School Journal, 77(1), 95–107.

Luke, A., & Luke, C. (1995). Just naming? Educational discourses and the politics of identity. In G. Noblit (Ed.), Continuity and contradiction: The futures of the sociology of education(pp. 3–48). New Jersey: Hampton Press.

Lynn LE (1999) A place at the table: policy analysis, its postpositive critics, and the future of practice. J Policy Anal Manag 18(3):411–425

Macgillivray, I. K., & Jennings, T. (2008). A content analysis exploring lesbian, gay, bisexual, and transgender topics in foundations of education textbooks. Journal of Teacher Education, 59(2), 170–188.

Machiavelli N (2003) The prince. Penguin Classics, London (1513)

MacIntyre, S., & Clark, A. (2003). The history wars. Carlton: Melbourne University Publishing.

Macmillan, 1991.

Magrab, P. (2003). UNESCO open file on inclusive education: Support materials for managers and administrators. Paris: UNESCO.

Mahony, P. (1998). Girls will be girls and boys will be first. In D. Epstein, J. Elwood, V. Hey, &

March J, Olsen J (1989) Rediscovering institutions—the organisational basis of politics. The Free Press, New York

Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. Higher Education, 53, 307–333.

Marin B, Mayntz R (eds) (1991) Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations. Westview Press, Boulder Colorado

Marsh D, Rhodes R (1992) Policy networks in British government. Oxford University Press, Oxford

Mason R, Mitroff I (1981) Challenging strategic planning assumptions: theories, cases and techniques. Wiley, New York

Mayer I (1997) Debating technologies: a methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis. PhD thesis, Tilburg University Press, Tilburg

Mayo, C. (2005). Multicultural education. In J. T. Sears (Ed.), Youth, education and sexualities: An international encyclopedia(pp. 561–565). London: Greenwood Press.

McKenna, M. (1997). Different perspectives on black armband history. Sydney: Politics and Public Administration Group.

Mills, S. (1997). Discourse. London: Routledge.

Miser H.J and Quade E.S (eds.) (1985) Handbook of Systems Analysis, Vol. 1-Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practice. Wiley, Chichester

Montessori Australia Foundation. (2007). Multicultural statement sample. Retrieved from www.montessori.org.au

Moran, J. P. (2000). Teaching sex: The shaping of adolescence in the 20th century. London: Harvard University Press.

Noddings, N. (1992). The challenge to care in schools. New York: Teachers College Press.

Noddings, N. (2003). Caring: A feminine approach to ethics and moral education(2nd ed.). Berkeley: University of California Press.

Nudzor, H. P. (2009). Re-conceptualising the paradox in policy implementation: A post-modernist conceptual approach. Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, 30(4), 501–513.

O'Sullivan, Elizabethann, et al. Research Methods for Public Administrators,5th ed. New York: Longman, 2008.

Olssen, M., & Peters, M. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From the free market to knowledge capitalism. Journal of Education Policy, 20, 313–345.

Ostrom E (1990) Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, Cambridge

Ozga, J. (2000). Policy research in educational settings: Contested terrain. Buckingham: Open University Press.

Perakyla, A. (2005). Analysing talk and text. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), The

Peters, B. Guy. *American Public Policy: Promise and Performance, 8th ed*. Washington, DC: CQ Press, 2009.

Power, S., & Whitty, G. (1999). New Labour's education policy: First, second or third way? Journal of Education Policy, 14(5), 535–546.

Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. Implementation. Berkeley:

University of California Press, 1974.

Prunty, J. (1984). A critical reformulation of educational policy analysis. Victoria: Deakin.

Quade ES (1989) Analysis for public decisions, 3rd edn. Elsevier Science Publishing Co., Inc, New York

Putra, Fadilah dan Anwar Sanusi, *Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusinalisme, Teori dan Praktik*, LP3ES, Jakarta, 2019

Quade ES, Boucher WI (1968) Systems analysis and policy planning: applications in defense. American Elsevier Publishing Company, New York

Rabinbach, A. G. (1973). The politicization of Wilhelm Reich: An introduction to "The Sexual Misery of the Working Masses and the Difficulties of Sexual Reform". New German Critique, 1(1), 90–97.

Redden, G., & Remy, L. (2012). My school, education, and cultures of rating and ranking. Review of Education, Pedagogy & Cultural Studies, 34(1–2), 35–48.

Rein M, Schön DA (1993) Reframing policy discourse. In: Fischer F, Forester J (eds) The argumentative turn in policy analysis and planning. Duke University Press, Durham, pp 145–166

Reprinted in Dror (1971) Ventures in policy sciences. Elsevier, New York, pp 225–34

Rogers, R., Malancharuvil-Berkes, E., Mosley, M., Hui, D., & O'Garro Joseph, G. (2005). Critical discourse analysis in education: A review of the literature. Review of Educational Research, 75(3), 365–416.

Rosenhead J (ed) (1989) Rational analysis for a problematic world: problem structuring methods for complexity, uncertainty and conflict.

Wiley, Chicester

Sabatier P (1987) Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. Sci Commun 8:649–692

Sabatier P (ed) (2006) Theories of the policy process. Westview Press, Boulder

Sabatier P, Jenkins-Smith H (eds) (1993) Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Westview Press, Boulder

Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, 6(1), 21–48.

Sauerteig, L. D. H., & Davidson, R. (Eds.). (2009). Shaping sexual knowledge: a cultural history of sex education in twentieth century Europe. London and New York: Routledge.

Schatschneider E (1960) The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. Holt, Rinehart and Winston, New York

Scott WR (1995) Institutions and organizations. Sage, Thousand Oaks

Scott, J. (1998). Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press.

Sears, J. T. (2005). Youth, education and sexualities: An international encyclopedia (Vol. 1: A–J). Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Simon H (1957a) A behavioral model of rational choice. In: Models of man, social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting. Wiley, New York

Simon H (1957b) Administrative behavior: a study of decision making processes in administrative organizations. MacMillan, New York

Simon H (1977) Models of discovery and other topics in the methods of science. Reidel, Dordrecht

Simon H (1981) From substantive to procedural rationality: method and appraisal in economics. Cambridge University Press, Cambridge

Simons, M., Olssen, M., & Peters, M. (Eds.). (2009). Re-reading education policies (Vol. 32). Rotterdam: Sense Publishers.

Smith, James A. The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite.New York:

Snook, I. (2000). The Ethics and Politics of Values Education.Paper presented at the A Keynote Address to the Values Education Conference, 21–3 Palmerston North, New Zealand.

Stone D, Denham A (eds) (2004) Think tank traditions: policy research and the politics of ideas. Manchester University Press, Manchester

Teisman GR (1992, 1st edn., 1995, 2nd edn.) Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. VUGA, Den Haag

Truman, David B. The Government Process. New York: Knopf, 1954.

Ury W, Fischer F (1983) Getting to yes: negotiating agreement without giving in. Houghton Mifflin, Boston

Van Loon, B. (2001). Introducing critical theory. Thriplow: Icon Books.

Walker WE (2000) Policy analysis: a systematic approach to supporting policymaking in the public sector. J Multicriteria Decis Anal 9(1–3):11–27

Watson, Joel. Strategy: An Introduction to Game Theory. New York: W. W. Norton, 2001.

Weimer, David, L., and Aidan R. Vining. Policy Analysis: Concepts and Practices, 5th ed. New York: Longman, 2011.

Weiss C (1977) Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. Policy Anal 3:531–545

Whitehead, A. N. (1949). The aims of education and other essays. New York: The New American Library.

Wildavsky A (1979) Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis. Little Brown & Co., Boston

Wildavsky A, Tenenbaumm E (1981) The politics of mistrust: estimating American oil and gas resources. Sage, Beverly Hills

Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power.*New York: John Wiley, 1979.

Wildavsky, Aaron. Speaking Truth to Power. New York: John Wiley, 1979

Wildavsky, Aaron. The New Politics of the Budgetary Process, 2nd ed. New York: HarperCollins, 1992.

Williams W (1998) Honest numbers and democracy. Social policy analysis in the White House, Congress, and the federal agencies. Georgetown University Press, Washington

Wodak, R. (1996). Disorders of discourse. London: Longman.

Young, B. (2007). Rewriting the book on science instruction. Principal, 87(2), 28–31.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN ISLAM

Dunia pendidikan selalu terkait dengan kebijakan. Entah kurikulum, ketentuan guru, batas waktu sekolah, bahkan izin pendirian semuanya terkait dengan kebijakan pemerintah. Karena itu pengelola pendidikan harus memahami dan menyadari kebijakan pendidikan. Lebih dalam dari itu, dunia pendidikan sebagai pemelihara nilai-nilai penting bagi keberlangsungan jati diri bangsa (dan nilai keislaman) harus mawas terhadap kebijakan-kebijakan baru yang mungkin mengandung ideologi lain. Buku ini ditulis dengan bahasa yang mudah dipahami, sangat penting bagi mahasiswa, akademisi, apalagi praktisi pendidikan.

Bambang Qomaruzzaman adalah dosen pasca-sarjana UIN Sunan Gunung Djati (SGD) Bandung. Setelah menyelesaikan S3 pada Administrasi Pendidikan UPI Bandung, ia mendalami manajemen/administrasi (khususnya di bidang Pendidikan) yang dikaitkan dengan Islam. Integrasi ini dilakukan karena S1 dan S2 penulis diselesaikan di Aqidah dan Filsafat Islam, IAIN Sunan Gunung Djati Bandung. Selain menjadi Ketua Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) Kementrian Agama Kantor Wilayah Jawa Barat, penulis juga merupakan seorang Assesor BAN PT RI.

Diterbitkan oleh :
MPM Jawa Barat
Jl. Cibiru Hilir No 46, Kec. Cileunyi,
Kabupaten Bandung, Jawa Barat

ISBN : 978-623-7166-57-3